

กลุ่มบุคคลและคณะบุคคลผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองตามพระราชบัญญัติ  
จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

นางอรุณี พงษ์พันธ์




การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต  
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2562

**Groups of Persons and Assembly of Persons Entitled to Prosecute Administrative Cases  
Pursuant to the Act on Establishment of the Administrative Court and Administrative  
Court Procedure, B.E. 2542 (1999)**

**Mrs.Arune Pongpun**



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  
2019

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ กลุ่มบุคคลและคณะบุคคลผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง  
ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง  
และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ชื่อและนามสกุล นางอรุณี พงษ์พันธ์

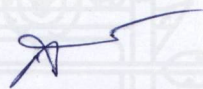
วิชาเอก กฎหมายมหาชน

สาขาวิชา นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ศิริพันธ์ พลรบ

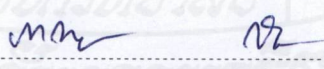
การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2562

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ



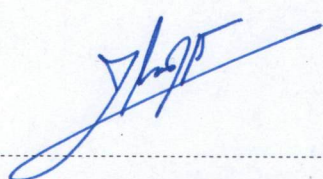
ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์ศิริพันธ์ พลรบ)



กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ภานินี กิจพ้อคำ)



(รองศาสตราจารย์ยรรวดี เทพทอง)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

**ชื่อการศึกษา** คั่นคว่าอิสระ กลุ่มบุคคลและคณะบุคคลผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองตามพระราชบัญญัติ  
จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

**ผู้ศึกษา** นางอรุณี พงษ์พันธ์ รหัสนักศึกษา 2594002707 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต

**อาจารย์ที่ปรึกษา** รองศาสตราจารย์ศิริพันธ์ พลรบ **ปีการศึกษา** 2562

### บทคัดย่อ

การศึกษาคั่นคว่าอิสระนี้มีวัตถุประสงค์ (1) เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคดีปกครองและผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง (2) เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคดีปกครองและผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองของประเทศไทย (3) เพื่อวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการรับฟ้องคดีปกครองและผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง กรณีกลุ่มบุคคลและคณะบุคคลโดยเปรียบเทียบการฟ้องคดีปกครองและผู้มีสิทธิฟ้องคดีของประเทศไทยกับต่างประเทศ (4) เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองกรณีผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง

การศึกษาคั่นคว่าอิสระนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยวิธีวิจัยเอกสารจากตัวบทกฎหมาย ตำราทางวิชาการ บทความ วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ คู่มือปฏิบัติงานและศึกษาคั่นคว่าวิจัยข้อมูลที่เกี่ยวข้องจากเว็บไซต์ต่าง ๆ เพื่อรวบรวมข้อมูลทั้งหลายมาทำการศึกษาวเคราะห์เปรียบเทียบของประเทศไทยกับต่างประเทศ

ผลการศึกษาพบว่า (1) การฟ้องคดีปกครองไม่จำกัดเฉพาะบุคคลคนเดียวเท่านั้น กลุ่มบุคคลหรือคณะบุคคลก็สามารถฟ้องคดีแทนบุคคลจำนวนมากได้ตามประเภทของนิติบุคคล เช่น สมาคม มูลนิธิ (2) ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดไว้ตามมาตรา 42 ให้ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือกรณีอื่น...ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง (3) ปัญหาที่เกิดขึ้นคือกลุ่มบุคคลบางประเภทยังไม่ได้รับสิทธิในการฟ้องคดีเนื่องจากศาลใช้หลักเกณฑ์การรับฟ้องคดีอย่างเคร่งครัด เช่น กรณีกลุ่มบุคคลที่คาดว่าจะเดือดร้อนเสียหาย (4) ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะให้มีการพัฒนาบทกฎหมายรองรับกลุ่มบุคคลและคณะบุคคลที่มีชนนิติบุคคลให้สามารถฟ้องคดีปกครองได้โดยกำหนดหลักการให้ชัดเจน ให้มีองค์กรกลางในการช่วยประสานการเข้ามาเป็นคู่ความของประชาชนจำนวนมากในเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมหรือประโยชน์สาธารณะ

**คำสำคัญ** คดีปกครอง กลุ่มบุคคล คณะบุคคล

**Independent Study title:** Groups of Persons and Assembly of Persons Entitled to Prosecute Administrative Cases Pursuant to the Act on Establishment of the Administrative Court and Administrative Court Procedure, B.E. 2542 (1999)

**Author:** Mrs.Arune Pongpun; **ID:** 2594002707; **Degree:** Master of Laws;

**Independent Study advisor:** Siriphan Polrob, Associate Professor; **Academic year:** 2019

### **Abstract**

The objectives of this independent study are (1) to study the concepts, theories, and rules relating to the administrative cases, and the persons who are entitled to prosecute administrative cases; (2) to study the concepts, theories, and rules relating to the administrative cases, and the persons who are entitled to prosecute administrative cases in Thailand; (3) to analyze the problems relating to admission on the prosecution of administrative cases and the persons who are entitled to prosecute administrative cases in cases of the group of persons and assembly of persons in comparison with the prosecution of administrative cases and the persons who are entitled to prosecute in Thailand and foreign countries; and (4) to suggest a corrective guideline relating to the prosecution of administrative cases in cases of the persons who are entitled to prosecute administrative cases.

This independent study is a qualitative research using the documentary research method from articles of law, academic textbooks, articles, dissertations, thesis, and work manuals. The study and research are conducted from the relevant data from websites for collecting various data, studying, and analyzing in comparison between Thailand and foreign countries.

The results indicated that: (1) the prosecution of administrative cases has been unlimited particularly to one person only. The group of persons or assembly of persons can prosecute the cases in lieu of many people based on the type of juristic person, such as association or foundation; (2) pursuant to the Act on Establishment of the Administrative Court and Administrative Court Procedure, B.E. 2542 (1999) prescribing in section 42 that the person who is injured or damaged, or may be injured or damaged unavoidably due to an act or an omission from act of the administrative agency or public officer or an argument relating to the administrative contract or other events..., the said person is entitled to prosecute against the Administrative Court; (3) the arisen problems included non-entitlement of some types of the group of persons to prosecute due to the Court's strict application of the rule for prosecution admission, such as the event of the group of persons who are expected to be injured or damaged; and (4) therefore, the researcher has suggested to develop a statue supporting the group of persons and assembly of persons which is not a juristic person to enable to prosecute administrative cases under the determination of a clear principle, and the availability of a central body to assist and cooperate to be the litigant of many people in the matter which is a social benefit or public interest.

**Keyword:** Administrative Cases, Group of Persons, Assembly of Persons

## กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระเล่มนี้สำเร็จลุล่วงได้เนื่องมาจากผู้ศึกษาได้รับความเมตตาและความช่วยเหลืออย่างดียิ่งจากท่านรองศาสตราจารย์ สิริพันธ์ พลรบ ที่กรุณาสละเวลารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา ซึ่งท่านได้ให้คำแนะนำในประเด็นปัญหาและตรวจสอบรายละเอียดเนื้อหาสาระด้วยความเอาใจใส่ ตลอดจนชี้แนะแนวทางในการศึกษาอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการค้นคว้าและวิเคราะห์ปัญหา ขอกราบขอบพระคุณท่านรองศาสตราจารย์ภานินี กิจพ่อคำ และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จิตตศุภางค์ ตันติภิรมย์ ที่กรุณาให้เกียรติร่วมเป็นคณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ ซึ่งท่านได้ช่วยแนะนำแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงและให้ความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์จนการศึกษาค้นคว้าอิสระเล่มนี้สำเร็จลุล่วงได้โดยสมบูรณ์ ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ทั้งสามท่านเป็นอย่างสูง

ผู้ศึกษาขอกราบระลึกถึงบุญคุณของบิดา มารดา ครูบาอาจารย์ ผู้มีพระคุณทุกท่านที่ได้ให้ความรู้ อบรมสั่งสอน สนับสนุนในทุกเรื่อง รวมทั้งขอขอบคุณบุคคลในครอบครัว เพื่อน พี่ น้องทุกท่านที่ได้ช่วยส่งเสริมและให้กำลังใจแก่ผู้ศึกษา ตลอดจนแบ่งปันความรู้ แนะนำข้อมูลด้านกฎหมายให้แก่ผู้ศึกษา ทำให้เกิดกำลังใจและมีส่วนสำคัญให้การศึกษาค้นคว้าอิสระเล่มนี้ประสบผลสำเร็จ

สุดท้ายนี้ ขอขอบคุณมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชที่ให้โอกาสได้เข้าศึกษา และอาจารย์ทุกท่านที่ได้ให้คำแนะนำ อบรมสั่งสอน ให้ความรู้ด้านกฎหมายแก่ผู้ศึกษา ทั้งนี้หากการศึกษาค้นคว้าอิสระเล่มนี้พอจะเป็นประโยชน์ในทางวิชาการแก่ผู้อื่นบ้าง ผู้ศึกษาขออุทิศความดีแต่ผู้มีพระคุณทุกท่านที่ส่งเสริมให้การศึกษาค้นคว้าอิสระเล่มนี้ประสบผลสำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี หากมีความผิดพลาดหรือบกพร่องประการใด ผู้ศึกษาขอน้อมรับและขออภัยมาในโอกาสนี้

อรุณี พงษ์พันธ์

มีนาคม 2562

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	จ
กิตติกรรมประกาศ .....	ฉ
สารบัญตาราง .....	ฅ
บทที่ 1 บทนำ .....	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา .....	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา .....	2
3. ประเด็นปัญหาการวิจัย .....	3
4. ขอบเขตการวิจัย .....	3
5. ระเบียบวิธีวิจัย .....	3
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....	4
บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับคดีปกครองและผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง .....	5
1. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับคดีปกครองและเขตอำนาจของศาลปกครอง .....	5
1.1 แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับคดีปกครอง .....	5
1.2 แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับเขตอำนาจศาลปกครอง .....	6
1.2.1 แนวคิดทางกฎหมายมหาชนและระบบศาล .....	6
1.2.2 แนวคิดเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลปกครองของต่างประเทศ .....	9
2. แนวแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง .....	12
2.1 หลักเกณฑ์ของผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองโดยทั่วไป .....	12
2.1.1 ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองของฝรั่งเศส .....	12
2.1.2 ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองของเยอรมัน .....	12

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 3 คดีปกครองและผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองในประเทศไทย.....	32
1. วิวัฒนาการเกี่ยวกับคดีปกครองและศาลปกครองในประเทศไทย.....	32
2. เขตอำนาจศาลปกครองและประเภทของคดีปกครอง.....	35
2.1 กฎหมายที่เกี่ยวกับเขตอำนาจศาลปกครอง.....	35
2.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.....	35
2.1.2 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.....	37
2.2 ประเภทของคดีปกครอง.....	45
3. ประเภทของความเสียหายและผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง.....	48
3.1 ประเภทของความเสียหาย.....	48
3.1.1 ผลจากการกระทำทางปกครอง.....	48
3.1.2 ผลจากละเมิดทางปกครอง.....	50
3.2 ประเภทของผู้มีสิทธิฟ้องคดี.....	58
3.2.1 บุคคลธรรมดา.....	59
3.2.2 กลุ่มบุคคลและคณะบุคคล.....	63
3.2.3 ผู้ใช้สิทธิชุมชน.....	79
3.2.4 องค์กรภาครัฐที่มีสิทธิฟ้องคดี.....	84
บทที่ 4 วิเคราะห์เกี่ยวกับการฟ้องคดีของกลุ่มบุคคลและคณะบุคคล.....	90
1. วิเคราะห์หลักการฟ้องคดีปกครองของกลุ่มบุคคลและคณะบุคคล.....	90
2. วิเคราะห์ปัญหาการฟ้องคดีปกครองของกลุ่มบุคคลและคณะบุคคล.....	111
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	116
1. บทสรุป.....	116
2. ข้อเสนอแนะ.....	119
บรรณานุกรม.....	120
ประวัติผู้ศึกษา.....	124



สารบัญตาราง

		หน้า
ตารางที่ 4.1	แสดงเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองที่ศาลปกครองมีแนวทางพิจารณา กรณีไม่มีเจตนาใจในการรับฟ้องโดยเทียบเคียงกับหลักการของต่างประเทศ.....	91
ตารางที่ 4.2	แสดงเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองที่ศาลปกครองมีแนวทางพิจารณา กรณีมีเจตนาใจในการรับฟ้องโดยเทียบเคียงกับหลักการของต่างประเทศ.....	103
ตารางที่ 4.3	แสดงเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองที่ศาลปกครองมีแนวทางพิจารณา กรณีไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเลยโดยเทียบเคียงกับหลักการของต่างประเทศ.....	106
ตารางที่ 4.4	ผู้ศึกษาเห็นว่ายังมีบางคดีซึ่งกลุ่มบุคคลหรือคณะบุคคลน่าจะมีสิทธิฟ้องคดี.....	111



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ศาลปกครองเข้ามามีบทบาทสำคัญในการทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายที่เกิดจากการกระทำของฝ่ายปกครองแทนศาลยุติธรรมตั้งแต่เมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นเวลาไม่นานนักทำให้หลักเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองในบางเรื่องยังไม่มีความชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มบุคคลผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งหลักเกณฑ์การเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองได้แก่ การเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองในกรณีนี้คือ ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายตามความหมายนี้ ไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ถูกโต้แย้งสิทธิตามความหมายในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เพราะแม้เพียงสิทธิ ประโยชน์ หรือสถานภาพทางกฎหมายของตนถูกระทบกระทบเนื่องจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว และอีกประการหนึ่งได้แก่การเป็นผู้ที่อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ผู้ที่อยู่ในสถานะที่อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยไม่ต้องรอให้ต้องได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากเหตุดังกล่าวก่อน แต่อย่างไรก็ดี เหตุที่จะนำมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองดังกล่าวได้นั้น จะต้องมีความใกล้ชิดถึงขั้นที่การกระทำหรืองดเว้นการกระทำดังกล่าวจะต้องก่อให้เกิดผลกระทบกระทบต่อสิทธิประโยชน์หรือสถานภาพทางกฎหมายของผู้ฟ้องคดีอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ หรือเหตุการณ์ผลกระทบดังกล่าวจะต้องเกิดแก่ผู้ฟ้องคดีในอนาคตอย่างแน่นอน โดยมีหลักในการฟ้องคดีทั้งการใช้อำนาจฟ้องคดีอย่างกว้าง และใช้อำนาจฟ้องคดีอย่างแคบ ซึ่งยังมีความแตกต่างกันในแต่ละคดี

สำหรับประเทศไทย มีประเด็นที่น่าจะพิจารณาก็คือ กรณีปัญหาการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดให้ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรือ

อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหาย หรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งประเด็นของผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายนั้น ในทางปฏิบัติยังมีปัญหาอยู่ว่าผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีปกครองผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายประเภทใดที่สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้บ้าง และในประเด็นของผู้ที่อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายมีความหมายครอบคลุมไปถึงเพียงใดนั้น จะตีความหมายกว้างหรือแคบเพียงใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันความเดือดร้อนเสียหายมีขอบเขตกว้าง ไม่เฉพาะบุคคลเดียว แต่มีผลกระทบในวงกว้าง เช่น คดีประโยชน์สาธารณะ คดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีข้อควรพิจารณาว่าบุคคลใดจะสามารถฟ้องคดีปกครองในเรื่องดังกล่าวได้บ้าง จึงควรจะได้มีการศึกษาค้นคว้าต่อไป เพื่อให้ได้แนวทางหรือคำตอบว่าบทบัญญัติดังกล่าวมีความเหมาะสมหรือมีความหมายเพียงใด เนื่องจากอาจทำให้สิทธิการฟ้องร้องไม่จำกัดจนอาจเกิดคดีขึ้นสู่ศาลปกครองอย่างมากมาย หรือสิทธิถูกจำกัดจนไม่สามารถเข้าถึงความยุติธรรมในระบบศาล และเกิดปัญหาในการรับฟ้องคดีปกครอง

## 2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 2.1 เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคดีปกครองและผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง
- 2.2 เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคดีปกครองและผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองของประเทศไทย
- 2.3 เพื่อวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองและผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง กรณีกลุ่มบุคคลและคณะบุคคล โดยเปรียบเทียบการฟ้องคดีปกครองและผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองของประเทศไทยกับต่างประเทศ
- 2.4 เพื่อเสนอแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองและผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง กรณีกลุ่มบุคคลและคณะบุคคล

### 3. ประเด็นปัญหาการวิจัย

หลังจากที่มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งมีการกำหนดอำนาจพิจารณาพิพากษาและวิธีการต่างๆ รวมทั้งคุณสมบัติของผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42 ที่กำหนดให้ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองนั้น มีความหมายครอบคลุมเพียงใด และมีความเหมาะสมหรือไม่

### 4. ขอบเขตการวิจัย

ศึกษาการฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

### 5. ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยวิธีวิจัยเอกสารจากตัวบทกฎหมาย ตำราทางวิชาการ บทความ วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ คู่มือปฏิบัติงานและศึกษาค้นคว้าวิจัยข้อมูลที่เกี่ยวข้องจากเว็บไซต์ต่าง ๆ เพื่อรวบรวมข้อมูลทั้งหลายมาทำการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบของประเทศไทยกับต่างประเทศ

## 6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 ทำให้ทราบถึงแนวคิดทฤษฎีและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคดีปกครองและผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง

6.2 ทำให้ทราบถึงแนวคิดทฤษฎีและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคดีปกครองและผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองของประเทศไทย

6.3 ทำให้สามารถวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองและผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง กรณีกลุ่มบุคคลและคณะบุคคลโดยเปรียบเทียบการฟ้องคดีปกครองและผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองของประเทศไทยกับต่างประเทศ

6.4 ทำให้สามารถเสนอแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองและผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง กรณีกลุ่มบุคคลและคณะบุคคล



## บทที่ 2

# แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับคดีปกครองและผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง

### 1. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับคดีปกครองและเขตอำนาจของศาลปกครอง

#### 1.1 แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับคดีปกครอง

คดีปกครองเป็นคดีที่ข้อพิพาทเกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือเป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง และข้อพิพาทนั้นเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย

ซึ่งคดีปกครอง หมายความว่าคดีที่จะต้องฟ้องและดำเนินคดีในศาลปกครอง ซึ่งได้แก่ บรรดาข้อพิพาททั้งหลายระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายหนึ่งกับเอกชนหรือหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอีกฝ่ายหนึ่ง โดยพิพาทกันในเรื่องเกี่ยวกับ กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย การละเลยต่อหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า เกินสมควร การกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย กฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น และสัญญาทางปกครอง<sup>1</sup>

ลักษณะของคดีปกครองมีดังนี้

1. คดีปกครองเป็นคดีที่มีข้อพิพาทที่เกิดจากการกระทำทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายและผู้ถูกระทบสิทธิอ้างว่าการกระทำดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ถ้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำไปโดยมิได้ใช้อำนาจตามกฎหมาย ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นก็มิใช่คดีปกครอง

2. คดีปกครองต้องมีคู่กรณีอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่อย่างไรก็ดี คดีปกครองอาจจะเป็นการพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเองก็ได้ เช่น กรณีข้อพิพาทระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับหน่วยงานทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ของรัฐสังกัดอยู่ในเรื่องเกี่ยวกับคำสั่งลงโทษทางวินัยที่มีต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือ

<sup>1</sup> อ่าปน เจริญชินทร์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการฟ้องและการดำเนินคดีในศาลปกครองฯ, กรุงเทพฯ, สำนักพิมพ์นิติธรรม, พิมพ์ครั้งที่ 3, 2545, หน้า 1

กรณีข้อพิพาทระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการใช้อำนาจควบคุม กำกับของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นต้น

3. คดีปกครองเป็นข้อพิพาทระหว่างคู่กรณีที่มีสถานะไม่เท่าเทียมกัน โดยคู่กรณี ฝ่ายที่เป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าคู่กรณีฝ่ายเอกชน เว้นแต่ คดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง ดังนั้น ในคดีปกครองจึงใช้วิธีพิจารณาในระบบไต่สวน ซึ่งศาลเป็นผู้มีหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงในคดี

4. คดีปกครองเป็นคดีที่มุ่งคุ้มครองสิทธิของประชาชน โดยที่หน่วยงานทาง ปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจตามกฎหมาย ซึ่งการใช้อำนาจดังกล่าวอาจก่อให้เกิด ผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนได้ ดังนั้น เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนและเป็นการ ควบคุมการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ชอบด้วยกฎหมาย ศาลจึงเข้ามา ตรวจสอบการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนมิให้ถูกล่วงละเมิดโดยการกระทำอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ<sup>2</sup>

## 1.2 แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับเขตอำนาจศาลปกครอง

### 1.2.1 แนวคิดทางกฎหมายมหาชนและระบบศาล

กฎหมายปกครองเป็นกฎหมายประเภทหนึ่งในกฎหมายมหาชนซึ่งใน ความเห็นของนักกฎหมายทั้งในประเทศและต่างประเทศมักจะจำแนกว่ากฎหมายปกครองเป็นส่วน หนึ่งของกฎหมายมหาชนเสมอ จึงถือได้ว่ากฎหมายปกครองเป็นกฎหมายที่สำคัญสำหรับการศึกษา กฎหมายมหาชน ตัวอย่างวิธีแบ่งประเภทของกฎหมายมหาชนมีดังนี้<sup>3</sup>

ความเห็นของดร.เออูต์ กฎหมายมหาชนได้แก่

1. กฎหมายรัฐธรรมนูญ
2. กฎหมายปกครอง
3. วิธีพิจารณาความปกครอง
4. กฎหมายอาญา
5. วิธีพิจารณาความอาญา

<sup>2</sup> อำนวย เจริญชินวรินทร์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการฟ้องและการดำเนินคดีในศาลปกครองฯ, กรุงเทพฯ, สำนักพิมพ์นิติ ธรรม, พิมพ์ครั้งที่ 3, 2545, หน้า 1 - 4

<sup>3</sup> วิษณุ เครืองาม, ในเอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน, หน่วยที่ 1, นนทบุรี ; สาขาวิชานิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, พิมพ์ครั้งที่ 33, 2547, หน้า 33 - 34

เมื่อดร.เอกูต์กล่าวถึงกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาความปกครองนั้น คงหมายถึงกฎหมายปกครองในส่วนสารบัญญัติและในส่วนวิธีสบัญญัติอันได้แก่ วิธีพิจารณาความของศาลปกครองดังที่ปรากฏในฝรั่งเศสนั่นเอง

คำอธิบายในพจนานุกรมกฎหมายของสหรัฐอเมริกา (Black's Law Dictionary) กฎหมายมหาชนได้แก่

1. กฎหมายรัฐธรรมนูญ
2. กฎหมายปกครอง
3. กฎหมายอาญา
4. กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
5. กฎหมายอื่นๆ ที่ให้อำนาจรัฐในความสัมพันธ์กับเอกชนในทางการเมือง

และการปกครอง ในบางกรณีถือว่ากฎหมายมหาชนคลุมถึงกฎหมายระหว่างประเทศด้วย

ความเห็นของศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย กฎหมายมหาชนได้แก่

1. กฎหมายรัฐธรรมนูญ
2. กฎหมายปกครอง
3. กฎหมายอาญา
4. กฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลยุติธรรม
5. กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญา
6. กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความแพ่ง

ดังนั้น ในความเห็นส่วนใหญ่ยอมรับว่ากฎหมายปกครองเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายมหาชน

ระบบศาลในประเทศประชาธิปไตยโดยทั่วไปจะแยกระบบศาลออกเป็น 2 ระบบ คือ ระบบศาลเดี่ยวและระบบศาลคู่ ในระบบศาลเดี่ยวนอกจากคดีที่อยู่ในอำนาจศาลทหารแล้ว คดีอื่นๆ จะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ส่วนในระบบศาลคู่จะมีการจัดตั้งศาลปกครองเพื่อทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองออกเป็นเอกเทศจากศาลยุติธรรมที่จะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งหรือคดีอาญา

ในประเทศไทยศาลปกครองเป็นองค์กรศาลเช่นเดียวกับศาลยุติธรรม ศาลทหาร หรือเปรียบเทียบกับศาลชำนาญพิเศษหรือศาลที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่มีอยู่ในปัจจุบัน ตามที่มีพระราชบัญญัติจัดตั้ง เช่น ศาลภาษีอากร คือ ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีภาษีอากรหรือคดีแพ่งที่เกี่ยวกับภาษีอากร ได้แก่ คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องของรัฐในหนี้ค่าภาษีอากรหรือการขอคืนค่าภาษีอากร เป็นต้น ศาลแรงงาน คือ ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแรงงาน ได้แก่ คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานหรือตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง หรือ



สิทธิหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานหรือกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ เป็นต้น ศาลทหารมีอำนาจหน้าที่พิจารณาคดีอาญาทหารและคดีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังนั้นศาลปกครอง คือ ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอัน ได้แก่ คดีหรือข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ<sup>4</sup> เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปโดยถูกต้องเหมาะสมและเป็นธรรม การที่กฎหมายกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าวก็เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและปกป้องประโยชน์ส่วนรวมให้มีความเหมาะสมหรือสมดุลกัน ดังนั้น หากเป็นการกระทำในฐานะส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ใช่เรื่องการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ การกระทำนั้นจึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองแต่กรณีดังกล่าวจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ดังนั้น ในการฟ้องคดีต่อศาล ประชาชนต้องเข้าใจในเบื้องต้นก่อนว่าเป็นคดีประเภทไหนและอยู่ในอำนาจของศาลไหน เพื่อที่จะใช้สิทธิตามกฎหมายได้ถูกต้อง

ในเมื่อกฎหมายปกครองเป็นกฎหมายที่มีบทบาทสำคัญต่อสังคมและในหลายๆ ประเทศได้จัดตั้งศาลปกครองขึ้นเพื่อพิจารณาคดี ฉะนั้นในประเทศไทยจึงได้มีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพื่อดำเนินการพิจารณาเกี่ยวกับคดีปกครอง เนื่องจากคดีปกครองมีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากคดีแพ่งและคดีอาญา ดังนั้นจึงต้องมีวิธีพิจารณาที่เหมาะสมกับสภาพของคดีปกครอง คือระบบวิธีพิจารณาแบบไต่สวน ซึ่งเป็นวิธีการที่ให้อำนาจศาลในการแสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดีได้อย่างกว้างขวางด้วยความร่วมมือของคู่กรณี เป็นผู้ดำเนินกระบวนการพิจารณาเอง มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีข้อพิพาทซึ่งเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปโดยถูกต้องเหมาะสมและเป็นธรรม การทำคำพิพากษาใช้ระบบตรวจสอบและถ่วงดุลการให้เหตุผลระหว่างตุลาการเจ้าของสำนวนซึ่งประจำองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีทำหน้าที่ดูแลคดีแสวงหาข้อเท็จจริงและจัดทำความเห็นเป็นบันทึกสรุปสำนวนให้กับองค์คณะ กับตุลาการผู้แถลงคดีซึ่งทำหน้าที่พิจารณาข้อเท็จจริงแห่งคดีและให้ความเห็นเป็นอิสระจากองค์คณะ โดยองค์คณะจะพิจารณาซึ่งน้ำหนักเหตุผลดังกล่าวก่อนที่จะวินิจฉัยชี้ขาดคดี

<sup>4</sup> อุทัย หงส์ศิริ, ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2545, หน้า 22 - 23

### 1.2.2 แนวคิดเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลปกครองของต่างประเทศ

แนวคิดเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลปกครองของต่างประเทศ ผู้ศึกษาได้ศึกษาจากประเทศที่ประเทศไทยใช้เป็นต้นแบบและนำมาปรับใช้มากที่สุด ได้แก่ แนวคิดของประเทศฝรั่งเศส และ แนวคิดของประเทศเยอรมัน

ตัวอย่างแนวคิดเรื่องเขตอำนาจของศาลปกครองฝรั่งเศส ศาลปกครองฝรั่งเศส มีเขตอำนาจในการพิพากษาคดีปกครองกว้างขวาง โดยมีอำนาจพิพากษาคดีภาษีอากร ในขณะที่คดีสังคมอยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม คดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐในฝรั่งเศสขึ้นสู่ศาลปกครองทั้งการฟ้องขอให้เพิกถอนมาตรการทางปกครองที่ก่อให้เกิดความเสียหายและการเรียกร้องค่าเสียหาย คดีปกครองซึ่งขึ้นสู่ศาลปกครองฝรั่งเศสส่วนใหญ่จะเป็นคดีภาษีอากร คดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐ คดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง นอกจากนี้ก็เป็นคดีเกี่ยวกับกฎหมายควบคุมการก่อสร้างอาคาร คดีเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจและวิชาชีพ ส่วนคดีเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยทางการเมืองหรือคดีเกี่ยวกับการปฏิเสธไม่รับราชการทหารจะเกิดขึ้นน้อย<sup>5</sup> ซึ่งระบบศาลและระบบกฎหมายของฝรั่งเศสมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดและแยกออกจากกันได้ยาก ทั้ง 2 ระบบนี้มีรากฐานมาจากกฎหมายโรมัน (Roman law) ซึ่งให้ความสำคัญกับกฎหมายที่มีลักษณะเป็นลายลักษณ์อักษร ตัวอย่างเห็นได้จากกฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญาของฝรั่งเศสมีกำเนิดในยุคที่ฝรั่งเศสถูกครอบครองโดยชาวโรมัน และต่อมาได้มีการปรับปรุงแก้ไขในสมัยของนโปเลียน โบนาปาร์ต อัน ได้แก่ the Napoleonic Civil Code of 1804 และ the Criminal Code of 1810 ลักษณะเด่นชัดของระบบศาลฝรั่งเศสคือ มีลักษณะเป็นระบบศาลคู่ (the dual system of courts) หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า ศาลคู่ (the duality of jurisdiction หรือ la dualite des jurisdictions) โดยแบ่งศาลออกเป็น 2 ระบบ แยกออกจากกันอย่างเป็นเอกเทศ อัน ได้แก่ ระบบศาลยุติธรรม (ordinary court) และระบบศาลปกครอง (administrative court) ในแต่ละระบบมีศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลสูงสุดของตนเอง มีการจัดองค์กร การบริหารงานบุคคล ตลอดจนระบบผู้พิพากษาหรือตุลาการของตนเองอย่างเป็นอิสระจากกัน ในเวลาเดียวกันระบบกฎหมายของฝรั่งเศสก็แยกเป็นกฎหมายเอกชน และกฎหมายมหาชน โดยต่างมีที่มาและหลักการที่แตกต่างกันด้วย

ระบบศาลคู่ของฝรั่งเศสเป็นคำที่นำมาใช้ในสมัยหลังการปฏิวัติใหญ่ (French Revolution) หรือ ฝรั่งเศสสมัยใหม่ (Modern France) ประวัติศาสตร์ทางการเมืองการปกครองและการบริหารของฝรั่งเศสมิได้แสดงให้เห็นระบบศาลคู่ในสมัยที่ฝรั่งเศสมีการปกครองระบบโบราณ (ancient regime) หรือสมัยก่อนการปฏิวัติใหญ่ กล่าวคือ ในสมัยนั้นยังไม่ได้กำหนดให้มีศาลพิเศษที่

<sup>5</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, “ข้อพิจารณาเปรียบเทียบขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน”, วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 25 ฉบับที่ 4, ธันวาคม 2538, หน้า 717

เด่นชัดสำหรับพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับกิจกรรมทางปกครอง อีกทั้งระบบศาลปกครองก็ยังไม่ได้จัดตั้งขึ้น ยังไม่มีการแยกศาลปกครองสูงสุดเพื่อทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยเฉพาะ รวมทั้งยังไม่มีการแบ่งแยกกฎหมายปกครองออกเป็นเอกเทศอย่างชัดเจนด้วย แม้รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับระบบศาลคู่ไว้อย่างชัดเจน กระนั้นก็ตามระบบศาลคู่ก็ได้รับการยอมรับโดยเป็นหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ หรือภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้การรวมศาลปกครองเข้ากับศาลยุติธรรมจะกระทำมิได้ ระบบศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ชัดเจนในการพิจารณาพิพากษาการกระทำของฝ่ายปกครองเป็นหลักการพื้นฐานที่ได้รับการยอมรับโดยกฎหมายหลายฉบับ เช่น อำนาจหน้าที่ของสภาแห่งรัฐในฐานะที่เป็นศาลปกครองได้รับการรับรองโดยกฎหมายหลายฉบับในช่วงสาธารณรัฐที่ 2, 3, และ 4 ซึ่งรวมทั้งกฎหมายลงวันที่ 3 มีนาคม ค.ศ. 1849 ลงวันที่ 24 พฤษภาคม ค.ศ. 1872 และลงวันที่ 31 กรกฎาคม ค.ศ. 1945 (ordinance of 31 July 1945)

#### ระบบศาลคู่ของฝรั่งเศสแบ่งเป็น

1. ระบบศาลยุติธรรม มีศาลยุติธรรมทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาข้อพิพาทหรือคดีระหว่างเอกชนบนพื้นฐานของกฎหมายเอกชน ซึ่งครอบคลุมทั้งกฎหมายแพ่ง กฎหมายอาญา กฎหมายธุรกิจ กฎหมายแรงงาน และกฎหมายประกันสังคม ศาลยุติธรรมแบ่งเป็น 3 ชั้นศาล ได้แก่ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา ทั้งนี้รัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสในหมวด 8 องค์กรตุลาการ มาตรา 64 – 66 ได้บัญญัติเกี่ยวกับระบบศาลยุติธรรมหรือองค์กรตุลาการซึ่งรวมทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครองไว้

2. ระบบศาลปกครอง มีศาลปกครองทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาบรรดาคดีที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายมหาชนหรือคดีปกครองตามกฎหมายปกครอง และกฎหมายภาษีอากร เป็นต้น

นอกจากนี้ เมื่อใดก็ตามที่เกิดปัญหาว่า คดีที่นำมาสู่ศาลอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง รัฐบัญญัติ ค.ศ. 1872 ได้กำหนดให้ ศาลวินิจฉัยชี้ขาดความขัดแย้งในเรื่องอำนาจศาล (Jurisdiction Disputes Court หรือ Tribunal of Conflicts หรือ Le Tribunal des Conflicts) เป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด และยังมีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (the Constitutional Court หรือ the Constitutional Council หรือ the Conseil Constitutionnel) ซึ่งก่อตั้งในปี ค.ศ. 1958 ทำหน้าที่วินิจฉัยข้อขัดแย้งเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ<sup>6</sup>

<sup>6</sup> วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, ศาลปกครองไทย : วิเคราะห์เปรียบเทียบ รูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่และการบริหารงานบุคคลกับศาลปกครองอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมนี, นิติธรรม, 2542, หน้า 208 - 212

ตัวอย่างแนวคิดเรื่องเขตอำนาจศาลปกครองของเยอรมัน โดยที่เยอรมันมีการออกกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง (Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO) ในปี 1960 ซึ่งมีการแบ่งแยกประเภทเขตอำนาจศาล ดังนี้

- เขตอำนาจศาลในแง่ของเนื้อหาของข้อพิพาท (die sachliche Zuständigkeit) การฟ้องเรื่องดังต่อไปนี้ ให้ฟ้องยังศาลปกครองชั้นสูง (Oberverwaltungsgericht)

ก. การร้องขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรอง (Normkontroll) (มาตรา 47 VwGO)

ข. การวินิจฉัยคำร้องของรัฐบาลแห่งมลรัฐในการปิดสมาคม (มาตรา 48 VwGO)

ค. การวินิจฉัยเกี่ยวกับข้อพิพาทในทางรัฐธรรมนูญของมลรัฐ ในกรณีที่มลรัฐนั้นกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลปกครองชั้นสูง

- เขตอำนาจศาลในแง่ทางพื้นที่ (die oertliche Zuständigkeit) อาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

ก. ฟ้องยังศาลที่ทรัพย์สินตั้งอยู่ (มาตรา 52 ข้อ 1 VwGO)

ข. ในกรณีที่ฟ้องนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนหรือในกรณีที่ฟ้องอันเกี่ยวเนื่องมาจากความสัมพันธ์ในทางกฎหมายมหาชน ในกรณีให้ฟ้องยังศาลอันเป็นที่ตั้งของหน่วยงานของผู้ฟ้อง (มาตรา 52 ข้อ 4 VwGO)

ค. ในกรณีที่ฟ้องโต้แย้งนิติกรรมทางปกครอง ซึ่งออกโดยเจ้าหน้าที่ของสหพันธรัฐ หรือนิติบุคคลของสหพันธรัฐ ให้ฟ้องยังศาลที่หน่วยงานของสหพันธรัฐนั้นๆ ตั้งอยู่ (มาตรา 52 ข้อ 2 VwGO)

ง. ในกรณีที่ฟ้องโต้แย้งนิติกรรมทางปกครองในกรณีอื่นๆ ให้ฟ้องยังเขตอำนาจศาลที่มีการออกนิติกรรมทางปกครองดังกล่าว ในกรณีที่นิติกรรมทางปกครองดังกล่าวออกโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหลายองค์กรร่วมกัน ในกรณีนี้ให้ฟ้องยังศาลที่ผู้ฟ้องมีภูมิลำเนา (มาตรา 52 ข้อ 3 VwGO)

จ. ในกรณีของการฟ้องเพื่อพิสูจน์สิทธิ (Feststellungsklage) และกรณีการฟ้องเพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการ (Leistungsklage) กรณีนี้ให้ฟ้องยังที่ตั้งของหน่วยงานที่ถูกฟ้อง (มาตรา 52 ข้อ 5 VwGO)

ฉ. กรณีสุดท้ายเป็นกรณีที่มีการฟ้องคดีใดคดีหนึ่งยังศาลปกครองแล้ว ศาลที่รับฟ้องนั้นเห็นว่า เรื่องที่ฟ้องนั้นตนไม่มีอำนาจในการพิจารณา ในกรณีนี้ให้ศาลที่รับฟ้องนั้นกำหนดว่า ศาลปกครองใดเป็นศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาเรื่องดังกล่าว ในกรณีนี้ให้ศาลปกครองนั้นผูกพันตามคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่รับเรื่องดังกล่าวถึงแม้ว่าศาลนั้นจะวินิจฉัยผิดก็ตาม เป็นไป

ตามมาตรา 83 VwGO และมาตรา 17a และมาตรา 17b GVG อันเป็นการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในเรื่องเขตอำนาจศาล<sup>7</sup>

## 2. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง

### 2.1 หลักเกณฑ์ของผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองโดยทั่วไป

หลักเกณฑ์ของผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง "ได้แก่"<sup>8</sup> หลักการเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้

**2.1.1 ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย** ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองในกรณีนี้คือ ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายตามความหมายนี้ ไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ถูกโต้แย้งสิทธิตามความหมายในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เพราะแม้เพียงสิทธิประโยชน์หรือสถานภาพทางกฎหมายของตนถูกระทบกระทบเนื่องจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว

**2.1.2 ผู้ที่อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้** ผู้ที่อยู่ในสถานะที่อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยไม่ต้องรอให้ต้องได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากเหตุดังกล่าวก่อน แต่อย่างไรก็ดี เหตุที่จะนำมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองดังกล่าวได้นั้น จะต้องมีความใกล้ชิดถึงขั้นที่การกระทำหรืองดเว้นการกระทำดังกล่าวจะต้องก่อให้เกิดผลกระทบกระทบต่อสิทธิประโยชน์หรือสถานภาพทางกฎหมายของผู้ฟ้องคดีอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ หรือเหตุการณ์ ผลกระทบดังกล่าวจะต้องเกิดแก่ผู้ฟ้องคดีในอนาคตอย่างแน่นอน โดยการฟ้องคดีปกครองมีหลักในการฟ้องคดี แบ่งได้ดังนี้<sup>9</sup>

1. อำนาจฟ้องคดีอย่างกว้าง ถ้าคดีใดเป็นคดีปกครอง ไม่ว่าจะเป็นการกระทำทางปกครอง สัญญาทางปกครอง การตรวจสอบกฎหมายลำดับรองว่าขัดแย้งหรือไม่ ในประเทศที่กฎหมายปกครองพัฒนาแล้วมีหลักว่า "คดีปกครองทุกประเภทสามารถนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองได้"

<sup>7</sup> บรรณเจด สิงคะเนติ, "เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองของเยอรมัน", วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 29 ฉบับที่ 2 (มิถุนายน 2542), หน้า 284

<sup>8</sup> อ่าพน เจริญชีวินทร์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการฟ้องและการดำเนินคดีในศาลปกครองฯ, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, พิมพ์ครั้งที่ 3, 2545, หน้า 181 – 213.

<sup>9</sup> กมลชัย รัตนสากววงศ์, กฎหมายปกครอง, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, พิมพ์ครั้งที่ 7, 2551.

ซึ่งเรียกหลักอำนาจฟ้องนี้ว่า “หลักอำนาจฟ้องคดีปกครองอย่างกว้าง” ของไทยก็มีบัญญัติในรัฐธรรมนูญว่า “สิทธิของประชาชนที่จะฟ้องการกระทำที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องได้รับการคุ้มครอง...” ก็เป็นหลักประกันอำนาจฟ้องอย่างกว้างเหมือนกันแต่ไม่ชัดเจน

2. อำนาจฟ้องคดีอย่างแคบ ในอดีตบางประเทศปฏิบัติกันว่าถ้าหากมีกฎหมายบัญญัติให้นำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองได้ จึงจะนำคดีขึ้นสู่ศาลได้ แต่ถ้าไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ก็นำคดีขึ้นศาลไม่ได้ เรียกอำนาจฟ้องนี้ว่า “อำนาจฟ้องคดีปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติเฉพาะราย” โดยหลักแล้วถ้าเป็นคดีปกครองส่วนมากจะยึดหลักที่หนึ่งคือกฎหมายไม่ต้องเขียนว่าให้นำคดีไปสู่ศาลได้ก็นำคดีขึ้นสู่ศาลได้เสมอ

และยังมีเงื่อนไขการฟ้องคดี ที่แยกได้หลายประการดังนี้<sup>10</sup>

- 1) เงื่อนไขเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีและความสามารถของผู้ฟ้องคดี
- 2) เงื่อนไขเกี่ยวกับคำขอในคำฟ้องให้ศาลมีคำสั่งบังคับเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดี
  - สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน
  - สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด
  - สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ
  - สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง
  - สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด
- 3) เงื่อนไขเกี่ยวกับการดำเนินการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดี
  - 4) เงื่อนไขเกี่ยวกับคำฟ้องและเอกสารที่ขึ้นส่งศาล
  - 5) เงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาในการฟ้องคดี
    - การฟ้องคดีปกครองทั่วไป
    - การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือสัญญาทางปกครอง
    - การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือสถานะบุคคล
  - 6) เงื่อนไขเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมศาล
  - 7) เงื่อนไขเกี่ยวกับข้อห้ามในการฟ้องคดีต่อศาลและเงื่อนไขอื่นๆ

<sup>10</sup> ฤทัย หงส์ศิริ, ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2545, หน้า 99 – 111.

### 2.1.3 ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองของฝรั่งเศส

สำหรับการพิจารณาเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีของศาลปกครองในประเทศฝรั่งเศสซึ่งมีระบบศาลปกครองอันเป็นต้นแบบของศาลปกครองไทยนั้น ศาลปกครองฝรั่งเศสได้มีแนวทางการพิจารณาโดยแบ่งตามประเภทคดีปกครอง ซึ่งแบ่งเป็นสองประเภทที่สำคัญ คือ ประเภทแรกเป็นคดีที่ฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง ได้แก่ กฎ หรือคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประเภทที่สองเป็นคดีที่ฟ้องขอให้ศาลพิพากษาให้มีการรับผิดหรือชดใช้ค่าเสียหาย ได้แก่ สัญญาทางปกครอง หรือละเมิดทางปกครอง ในคดีประเภทที่สองนี้ ศาลปกครองฝรั่งเศสจะถือว่าผู้มีสิทธิฟ้องคดีก็คือผู้ทรงสิทธิ ซึ่งสิทธิของตนถูกระทบกระเทือน คล้ายกับในคดีแพ่งทั่วไป แต่เกณฑ์การพิจารณาผู้มีสิทธิฟ้องคดีในประเภทแรกจะแตกต่างไปจากในคดีประเภทที่สอง โดยศาลปกครองฝรั่งเศสจะพิจารณาเพียงเรื่องประโยชน์เกี่ยวข้อหรือส่วนได้เสียของผู้ฟ้องคดีว่ามีความสัมพันธ์กับเหตุแห่งการฟ้องคดีหรือไม่ เพียงใด ทั้งนี้ เพราะปรัชญาพื้นฐานของการฟ้องคดีขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง ก็เพื่อควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง มิใช่มุ่งพิจารณาถึงสิทธิทางอ้อมวิสัย คือเนื้อหาแห่งสิทธิของผู้ฟ้องคดีเป็นสำคัญ ในการฟ้องคดีประเภทนี้หากจะจำกัดสิทธิผู้มีสิทธิฟ้องคดีให้แคบลงเฉพาะผู้ทรงสิทธิซึ่งสิทธิของตนถูกระทบกระเทือนเท่านั้น ก็จะมีผลเท่ากับว่าในกรณีที่นิติกรรมทางปกครองที่ถูกโต้แย้งนั้นมีลักษณะเป็นกฎหรือคำสั่งที่มีผลบังคับทั่วไป ซึ่งผู้อยู่ในบังคับยังไม่ถึงขนาดว่าจะเป็นผู้ทรงสิทธิที่ดี หรือในกรณีที่นิติกรรมทางปกครองที่ถูกโต้แย้งนั้นเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลเฉพาะราย ผู้ที่จะอยู่ในบังคับของนิติกรรมทางปกครองดังกล่าวยังไม่มียุติฟ้องคดีต่อศาลปกครอง แต่จะต้องรอให้สิทธิของตนถูกระทบกระเทือนจนเกิดความเสียหายขึ้นแล้ว จึงจะมีสิทธิฟ้องคดีได้ ซึ่งไม่น่าจะเป็นเช่นนั้น ทั้งนี้ก็ด้วยเหตุผลว่ารัฐย่อมไม่ประสงค์ให้ประชาชนต้องได้รับความเสียหายก่อน แล้วจึงจะยอมให้มีสิทธิฟ้องคดีได้ด้วยเหตุดังกล่าวศาลปกครองฝรั่งเศสจึงยอมรับว่า ผู้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองได้ จะต้องเป็นผู้ที่มีประโยชน์เกี่ยวข้อหรือมีส่วนได้เสียกับการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองนั้นก็พอ แต่ไม่ถึงกับเปิดกว้างว่าบุคคลใดๆ ก็อาจฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ตนเห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าบุคคลนั้นจะมีประโยชน์เกี่ยวข้อหรือมีส่วนได้เสียกับการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองนั้นหรือไม่ก็ตาม<sup>11</sup>

การพิจารณาประโยชน์เกี่ยวข้อหรือส่วนได้เสียของผู้มีสิทธิฟ้องคดี ศาลปกครองฝรั่งเศสได้วางหลักไว้ดังนี้

#### 1) การพิจารณาประโยชน์เกี่ยวข้อโดยทั่วไป

<sup>11</sup> บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, บันทึกเรื่องประเภทคดีปกครองและผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองแต่ละประเภท, สำนักงานศาลปกครอง, กรกฎาคม 2543, หน้า 36-37

ศาลปกครองฝรั่งเศสได้วางหลักการพิจารณาประโยชน์เกี่ยวข้อหรือส่วนได้เสียทั่วไปไว้ 6 ประการ ดังนี้

1.1) ประโยชน์เกี่ยวข้อหรือส่วนได้เสียดังกล่าวต้องมีอยู่จริง เช่น การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องโดยความเข้าใจผิดว่าคำสั่งทางปกครองทำให้ตนเสียหาย หรือกรณีที่ข้าราชการผู้หนึ่งฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการอีกผู้หนึ่งทั้งๆ ที่เป็นคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการในตำแหน่งที่ข้าราชการผู้ฟ้องคดีไม่อยู่ในข่ายที่จะได้รับการแต่งตั้งเลย ทั้งสองกรณีศาลปกครองฝรั่งเศสถือว่าประโยชน์เกี่ยวข้อของผู้ฟ้องคดีไม่มีอยู่จริง

1.2) ประโยชน์เกี่ยวข้อหรือส่วนได้เสียจะต้องมีลักษณะที่ระบุตัวได้ ไม่ว่าจะเป็นรายบุคคลหรือประโยชน์ร่วมกัน ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้มีการฟ้องคดี โดยอ้างแต่เพียงว่าตนฟ้องคดีในฐานะ “พลเมือง” หรือ “ผู้บริโภครวม” อย่างไรก็ตาม ศาลก็ไม่ได้ปฏิเสธการอ้างทำนองนี้โดยสิ้นเชิง แต่จะพิจารณาเป็นกรณีไป โดยหากเมื่อไรที่ปรากฏว่าประโยชน์เกี่ยวข้อหรือส่วนได้เสียมีลักษณะที่ระบุตัวได้เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับเหตุแห่งการฟ้องคดีแล้ว ศาลก็จะรับฟ้อง เช่น ศาลพิพากษาว่าบุคคลทุกคนที่อาศัยอยู่บนเกาะแห่งหนึ่ง เป็นผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้อหรือส่วนได้เสียที่จะฟ้องโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของโครงการจัดวางผังเกาะดังกล่าวได้

1.3) ประโยชน์เกี่ยวข้อหรือส่วนได้เสียจะต้องมีความชอบธรรม เพื่อป้องกันการฟ้องคดีเพื่อปกป้องคุ้มครองสิ่งที่ไม่ถูกต้องหรือคดีที่ผู้ฟ้องเองเป็นผู้มีส่วนในการทำให้เกิดความไม่ถูกต้องนั้น เช่น ศาลพิพากษาไม่รับพิจารณาคำร้องของผู้ครอบครองที่ดินโต้แย้งใบอนุญาตให้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินดังกล่าวเป็นห้องพักอาศัย เมื่อปรากฏว่าผู้ครอบครองที่ดินนั้นเองก็ได้ครอบครองที่ดินโดยถูกต้องตามกฎหมาย

1.4) ประโยชน์เกี่ยวข้อหรือส่วนได้เสียจะต้องมีความถูกต้องพอสมควรกับเหตุแห่งการฟ้องคดี เพื่อป้องกันมิให้มีการฟ้องคดีโดยสมาคมที่มีวัตถุประสงค์คุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมที่กว้างขวางเกินไป เช่น สมาคมแห่งหนึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อ “ต่อสู้ความอยุติธรรม” ไม่ว่าจะรูปแบบใดหรือในสถานที่ใด ย่อมไม่มีสิทธิฟ้องคดีโต้แย้งหนังสือเวียนเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาเรื่องคนต่างชาตินที่เข้าเมืองหรืออยู่อาศัยโดยไม่ถูกต้อง

1.5) ประโยชน์เกี่ยวข้อหรือส่วนได้เสียจะต้องมีลักษณะโดยตรง เช่น สมาคมต่อต้านการดื่มสุรา ถือว่ามีประโยชน์เกี่ยวข้อโดยตรงเพียงพอที่จะฟ้องโต้แย้งมาตรการที่มุ่งสนับสนุนกิจกรรมของผู้ผลิตไวน์ได้ แต่ผู้ประกอบการอาชีพก่อสร้างไม่มีประโยชน์เกี่ยวข้อโดยตรงเพียงพอที่จะฟ้องเพิกถอนกฎหมายที่ลดหย่อนภาษีแก่บุคคลที่ออมเงินได้ของตนเพื่อก่อสร้างที่พักอาศัย โดยอ้างแต่เพียงผลกระทบจากกฎหมายดังกล่าวที่จะมีแก่อาชีพของตน

1.6) ประโยชน์เกี่ยวข้อหรือส่วนได้เสียจะต้องมีลักษณะค่อนข้างแน่นอน ในกรณีนี้ศาลดูแต่เพียงความเป็นไปได้ที่ประโยชน์เกี่ยวข้อหรือส่วนได้เสียอาจถูก



กระทบกระเทือนเท่านั้น มิใช่ถึงขนาดที่จะต้องมีประโยชน์แน่นอนจริงๆ เช่น ข้าราชการผู้หนึ่งมีสิทธิฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งหรือเลื่อนชั้นข้าราชการอีกผู้หนึ่ง ซึ่งอยู่ในกลุ่มเดียวกันกับตนได้ แม้ว่าข้าราชการผู้นั้นอาจจะได้รับการแต่งตั้งหรือไม่ก็ได้

นอกจากนี้ ประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสียอาจจะเป็นในเรื่องทางวัตถุหรือทางจิตใจก็ได้ เช่น อดีตทหารผ่านศึกมีสิทธิฟ้องขอให้เพิกถอนระเบียบที่ให้อำนาจทางราชการออกบัตรประจำตัวทหารผ่านศึกให้แก่ผู้ที่ไม่เคยมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการทางทหารแต่อย่างใดได้ หรือสมาคมศิษย์เก่าโรงเรียนแห่งหนึ่งมีสิทธิฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่อาจจะกระทบกระเทือนต่อชื่อเสียงของโรงเรียนแห่งนั้นได้<sup>12</sup>

## 2) การพิจารณาประโยชน์เกี่ยวข้องในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นนิติบุคคล

การพิจารณาประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสียในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นนิติบุคคล แยกเป็น 2 กรณี คือ

2.1) การฟ้องคดีในเรื่องที่เกี่ยวกับนิติบุคคลนั่นเอง นิติบุคคลย่อมมีสิทธิฟ้องคดีเกี่ยวกับความมียู่ ทรัพย์สิน หรือเงื่อนไขต่างๆ ที่เกี่ยวกับการดำเนินงานหรือกิจกรรมของตนได้

2.2) การฟ้องคดีในเรื่องที่เกี่ยวกับการปกป้องคุ้มครองประโยชน์ที่กำหนดในวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลหรือประโยชน์ร่วมกันของสมาชิก ศาลปกครองฝรั่งเศสยอมรับให้มีการฟ้องคดีได้ เช่น องค์กรทางวิชาชีพเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีโต้แย้งต่อมาตรการที่กระทบต่อสถานะทางอาชีพได้ หรือสหพันธ์ต่อต้านการดื่มแอลกอฮอล์มีสิทธิฟ้องคดีโต้แย้งต่อมาตรการส่งเสริมการบริโภคแอลกอฮอล์ได้ เป็นต้น

## 3) การพิจารณาประโยชน์เกี่ยวข้องในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นคณะบุคคล<sup>13</sup>

ศาลปกครองฝรั่งเศสยอมรับให้คณะบุคคลที่ไม่เป็นนิติบุคคลฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งที่กระทบต่อประโยชน์ต่างๆ ที่ตนมีวัตถุประสงค์ให้การปกป้องคุ้มครองหรือโต้แย้งคำสั่งที่อาจกระทบกระเทือนต่อสมาชิกของตนได้

นอกจากนี้ยังมีหลักกฎหมายของฝรั่งเศสที่เกี่ยวกับรายละเอียดของสมาคมหรือสหภาพต่างๆ ที่อาจฟ้องคดีเพื่อเป็นการปกป้องคุ้มครองประโยชน์ที่เป็นเหตุผลหลักในการจัดตั้งองค์กรของตนได้ ทั้งนี้การพิจารณาผลกระทบที่จะเกิดต่อประโยชน์ดังกล่าว อาจพิจารณาจาก

<sup>12</sup> บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, บันทึกเรื่องประเภทคดีปกครองและผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองแต่ละประเภท, สำนักงานศาลปกครอง, กรกฎาคม 2543, หน้า 38-41

<sup>13</sup> บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, บันทึกเรื่องการฟ้องคดีปกครอง, สำนักงานศาลปกครอง, พฤษภาคม 2543, หน้า 8-9

วัตถุประสงค์ของสมาคมหรือสหภาพนั้น เช่น สมาคมที่มีวัตถุประสงค์คุ้มครองปกป้องสิ่งแวดล้อม ก็มีสิทธิฟ้องคดีขอให้เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างศูนย์พลังงานนิวเคลียร์ได้ หรือในกรณีของสมาคมหรือสหภาพที่สร้างขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของข้าราชการก็มีสิทธิฟ้องคดีภายใต้หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ดังนี้

(1) จะต้องพิจารณาวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งกลุ่มบุคคลนั้นขึ้นมา เช่น สมาคมข้าราชการสมาคมหนึ่งได้รับการก่อตั้งขึ้นมาเพื่อพิทักษ์สิทธิประโยชน์ของข้าราชการบางกลุ่มบางประเภท ย่อมมีส่วนได้เสียที่จะฟ้องโต้แย้งคำสั่งที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิประโยชน์ส่วนรวมของข้าราชการที่เป็นสมาชิกของสมาคมนั้นได้ แต่สมาคมข้าราชการนั้นย่อมไม่มีส่วนได้เสียที่จะฟ้องคดีโต้แย้งคำสั่งที่ไม่เกี่ยวข้องกับสิทธิประโยชน์ของข้าราชการที่เป็นสมาชิกของสมาคมนั้นได้

(2) สำหรับสมาคมข้าราชการนั้น มีข้อจำกัดส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องกับสมาคมอยู่ 2 ประการ คือ

ก. ในกรณีที่เป็นคำสั่งที่กระทบสิทธิประโยชน์ของข้าราชการคนหนึ่งซึ่งเป็นสมาชิกของสมาคมแต่เพียงผู้เดียว โดยมีได้กระทบกระเทือนสิทธิประโยชน์ส่วนรวมของข้าราชการคนอื่นซึ่งเป็นสมาชิกของสมาคมนั้นด้วย เช่น คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการคนหนึ่ง ศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศสถือหลักว่า สมาคมนั้นย่อมไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องที่จะฟ้องคดีโต้แย้งคำสั่งแทนข้าราชการผู้นั้นได้ แต่เป็นเรื่องของข้าราชการผู้นั้นที่จะฟ้องคดีเองหรือมอบอำนาจให้สมาคมข้าราชการเป็นตัวแทนของตนในการฟ้องคดี อย่างไรก็ตามหลักดังกล่าวมีข้อยกเว้นว่า ถ้าข้าราชการผู้นั้นแสดงได้ว่าถูกลงโทษทางวินัยเพราะเหตุที่เป็นสมาชิกของสมาคม สมาคมนั้นย่อมมีส่วนได้เสียที่จะมาฟ้องคดีโต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยได้

ข. สมาคมข้าราชการไม่มีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องที่จะฟ้องโต้แย้งคำสั่งหรือมาตรการเกี่ยวกับการจัดระเบียบการทำงานภายในหน่วยงาน อย่างไรก็ตามหลักดังกล่าวมีข้อยกเว้นว่า ถ้าคำสั่งหรือมาตรการเกี่ยวกับการจัดระเบียบการทำงานภายในหน่วยงานมีผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของข้าราชการซึ่งเป็นสมาชิกของสมาคม สมาคมนั้นย่อมมีส่วนได้เสียที่จะฟ้องคดีโต้แย้งคำสั่งหรือมาตรการนั้นได้ เช่น อาจารย์มหาวิทยาลัยซึ่งเคยได้รับสิทธิพิเศษบางประการเพิ่มเติมจากข้าราชการทั่วไป ถ้าต่อมามีมาตรการจัดระเบียบการทำงานของมหาวิทยาลัยใหม่ อันมีผลกระทบต่อสิทธิพิเศษดังกล่าวของอาจารย์ สมาคมข้าราชการย่อมมีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องที่จะฟ้องโต้แย้งมาตรการนั้นได้<sup>14</sup>

#### 2.1.4 สิทธิในการฟ้องคดีปกครองของสมาคมในฝรั่งเศส

<sup>14</sup> วรรงค์ ทอง โคนสี, เขตอำนาจศาลปกครองและเงื่อนไขการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งของฝ่ายปกครอง, วิทยานิพนธ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554 หน้า 114

ฝรั่งเศสมีการจัดตั้งองค์กรขึ้น โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่บัญญัติให้อำนาจองค์กรสาธารณะในการดำเนินคดีแทนผู้อื่น เช่น สมาคมทางการค้า (Trade unions) มีอำนาจฟ้องคดีที่เกี่ยวข้องกับการทำธุรกิจการค้า หรือคดีแรงงานมีกฎหมายบัญญัติอนุญาตให้สมาคมทางการค้ามีอำนาจดำเนินคดีในฐานะเป็นผู้แทนกลุ่มผู้เสียหายที่เป็นเอกชนได้ หากปรากฏว่าความเสียหายที่เอกชนได้รับนั้นมีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะหรือเป็นเรื่องเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยในทางธุรกิจ นอกจากนี้ยังมีสมาคมที่จัดตั้งตามกฎหมายพิเศษโดยมอบอำนาจการดำเนินคดีของสมาคมตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสมาคมนั้น เช่น สหพันธ์ต่อต้านโรคพิษสุราเรื้อรัง (Leagues against alcoholism) สมาคมต่อต้านการแบ่งแยกสีผิว (Antiracist societies) สมาคมต่อต้านบุหรี่ สมาคมคุ้มครองสิ่งแวดล้อม เป็นต้น<sup>15</sup>

โดยในระบบกฎหมายฝรั่งเศสแบ่งประเภทของสมาคมเป็น 2 ประเภท คือ สมาคมที่ไม่ได้จดทะเบียน (Associations non déclarées) และสมาคมจดทะเบียน (Associations déclarées) รัฐบัญญัติลงวันที่ 1 กรกฎาคม 1901 รับรองเสรีภาพในการรวมตัวกันของบุคคลเพื่อก่อตั้งสมาคมไว้ โดยไม่จำเป็นต้องจดทะเบียนกับทางการ ไม่จำเป็นต้องขออนุญาตจากทางการ ตลอดจนไม่จำเป็นต้องแจ้งล่วงหน้า หากกลุ่มบุคคลใดต้องการรวมตัวกันเป็นสมาคม เพียงแต่แสดงเจตจำนงร่วมกันว่าต้องการจัดตั้งสมาคม ก็ถือว่าสมาคมเกิดขึ้นแล้ว เพียงแต่หากสมาคมใดจดทะเบียน สมาคมนั้นก็จะได้รับสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไป ความข้อนี้แตกต่างจากระบบกฎหมายไทยที่บังคับให้การรวมตัวกันของบุคคลเพื่อก่อตั้งสมาคมจะสมบูรณ์ได้ก็ต่อเมื่อจดทะเบียนตามหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นอกจากสมาคมที่ไม่ได้จดทะเบียนและสมาคมจดทะเบียนแล้ว ในเรื่องสิ่งแวดล้อมยังมีสมาคมเฉพาะอีกประเภทหนึ่ง คือ สมาคมคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่จดทะเบียนและทำข้อตกลงกับทางการตามกฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (Associations agréées de protection de l'environnement) อีกด้วย ซึ่งเงื่อนไขเบื้องต้นของการจดทะเบียนและทำความตกลง ก็คือสมาคมเหล่านี้ต้องเป็นสมาคมจดทะเบียนตามรัฐบัญญัติลงวันที่ 1 กรกฎาคม 1901 เพื่อมีสถานะเป็นนิติบุคคลเสียก่อน จึงจะมาจดทะเบียนและทำความตกลงตามกฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อม เพื่อมีสถานะเป็นสมาคมคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่จดทะเบียนและทำข้อตกลงกับทางการตามกฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้ ความเป็นนิติบุคคลของสมาคมย่อมส่งผลต่อความสามารถและคุณสมบัติของสมาคมในการฟ้องคดี สมาคมที่สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ต้องเป็นสมาคมที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล สมาคมจะได้รับสถานะนิติบุคคลก็ต่อเมื่อจดทะเบียน ณ ศาลว่าการจังหวัด และให้มีสถานะนิติบุคคลนับแต่การประกาศการจดทะเบียนสมาคมนั้นในรัฐกิจจานุเบกษา สมาคมที่ไม่จดทะเบียนย่อมถือว่า

<sup>15</sup> น้ำแท้ มีบุญสร้าง, การดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) และการนำรูปแบบการดำเนินคดีแบบกลุ่มมาใช้ในคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย, กรุงเทพฯ, สำนักพิมพ์สุทรไพศาล, 2554, หน้า 26

ไม่มีสถานะเป็นบุคคล ดังนั้น โดยหลักแล้วจึงไม่อาจมีความสามารถในการฟ้องคดีต่อศาลได้ โดยเฉพาะการฟ้องคดีโดยสมาคมต่อศาลยุติธรรมแล้ว ศาลจะเคร่งครัดอย่างยิ่ง ถ้าสมาคมไม่จดทะเบียนมาฟ้องคดี ศาลยุติธรรมจะไม่รับฟ้อง และสมาคมไม่จดทะเบียนก็ไม่อาจถูกฟ้องเป็นจำเลยได้เช่นกัน กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ โจทก์และจำเลย หรือคู่ความในคดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรมนั้นต้องมีสถานะเป็นบุคคล ตรงกันข้าม สมาคมที่ไม่จดทะเบียนสามารถฟ้องต่อศาลปกครองได้ในคดีฟ้องขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะถือว่าการฟ้องคดีดังกล่าวเป็นการฟ้องคดีแบบภาววิสัย (recours objectif) ซึ่งผู้ฟ้องมุ่งหมายให้ศาลตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหรือคำสั่งทางปกครอง มิใช่มุ่งหมายให้ศาลแก้ไขเยียวยาให้แก่สิทธิของผู้ฟ้องคดีที่ถูกกระทบ อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองไม่อาจรับฟ้องในกรณีที่สมาคมไม่จดทะเบียนฟ้องคดีเรียกค่าสินไหมทดแทน เพราะถ้าหากรับฟ้องและศาลพิจารณาคดีแล้วพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่สมาคมไม่จดทะเบียนผู้ฟ้องคดีก็เกิดปัญหาตามว่าจะชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ใคร เพราะสมาคมไม่จดทะเบียนไม่มีสถานะเป็นบุคคล นอกจากนี้การฟ้องคดีเรียกค่าสินไหมทดแทนเป็นการฟ้องคดีแบบอัตวิสัย (recours subjectif) ซึ่งผู้ฟ้องมุ่งหมายให้ศาลแก้ไขเยียวยาให้แก่คนที่ถูกระทบสิทธิ ดังนั้น จึงต้องมีบุคคลที่ถูกกระทบสิทธิเสียก่อน บุคคลนั้นจึงจะฟ้องคดีได้ เมื่อสมาคมไม่จดทะเบียนไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลก็เท่ากับว่าไม่มีบุคคลที่ถูกกระทบสิทธิ และก็ไม่มีสิทธิให้ถูกระทบเพราะไม่มีบุคคลเป็นผู้ทรงสิทธิ ในกรณีที่ข้อบังคับของสมาคมกำหนดไว้ว่าผู้แทนของสมาคมจะฟ้องคดีต่อศาลได้ก็ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการสมาคมเสียก่อน ผู้แทนของสมาคมก็ต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าตนได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการสมาคมให้ฟ้องคดีแล้ว ในกรณีที่ข้อบังคับของสมาคมไม่มีบทบัญญัติใดกำหนดเกี่ยวกับการอนุญาตให้ฟ้องคดีไว้เลย ศาลปกครองถือว่า ผู้แทนสมาคมต้องแสดงให้ศาลเห็นว่าตนได้รับอนุญาตจากที่ประชุมใหญ่ของสมาคมแล้วอย่างใดก็ตาม ในปี 1998 ศาลปกครองได้กลับแนวคำพิพากษาเดิม โดยวางแนวคำพิพากษาใหม่ว่า นายกสมาคมในฐานะเป็นบุคคลผู้รับผิดชอบสมาคมได้รับสมมติฐานว่าการตัดสินใจใดๆ ของสมาคมย่อมอยู่ในความรับรู้ของกรรมการบริหารสมาคม ดังนั้นนายกสมาคมจึงสามารถฟ้องคดีต่อศาลในนามของสมาคมได้เสมอ ในกรณีที่สมาคมฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อคุ้มครองบุคคลผู้เป็นสมาชิกของสมาคม ย่อมหมายความว่าสมาคมไม่ได้ฟ้องเพื่อปกป้องส่วนได้เสียหรือประโยชน์ของสมาคมเอง แต่เป็นการฟ้องเพื่อบุคคลแต่ละบุคคลผู้เป็นสมาชิกของสมาคม ดังนั้น การพิจารณาส่วนได้เสียในการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีจึงต้องพิจารณาจากส่วนได้เสียของบุคคลนั้นๆ โดยแยกพิจารณาตามประเภทคดีได้แก่ 1) คดีเรียกค่าสินไหมทดแทน ซึ่งสมาคมอาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทนต่อความเสียหายของบุคคลผู้เป็นสมาชิกของสมาคมได้ก็ต่อเมื่อบุคคลผู้เป็นสมาชิกของสมาคมนั้นได้มอบอำนาจให้สมาคมฟ้องคดีแทนตนเองโดยต้องระบุชื่อของบุคคลผู้เสียหายและสมาคมผู้รับมอบอำนาจเป็นตัวแทนฟ้องคดีไว้อย่างชัดเจน และ 2) คดีเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

หรือกฎ ซึ่งสมาคมสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอเพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือกฎในนามของบุคคลผู้เป็นสมาชิกของสมาคมได้เสมอโดยไม่จำเป็นต้องมีการมอบอำนาจการฟ้องคดี ทั้งนี้สมาคมผู้ฟ้องคดีต้องมีวัตถุประสงค์ที่อยู่ในขอบเขตส่วนได้เสียของข้อพิพาทที่สมาคมฟ้องคดีด้วย ส่วนสมาคมต่างประเทศที่อยู่ในประเทศฝรั่งเศส ต้องจดทะเบียน ณ ศาลว่าการจังหวัดในจังหวัดที่ทำการของสมาคมตั้งอยู่เสียก่อน จึงจะมีความสามารถฟ้องคดีได้<sup>16</sup>

อย่างไรก็ดีแม้จะมีการให้อำนาจสมาคมในการดำเนินคดีแทนผู้เสียหาย แต่การฟ้องคดีของสมาคมนั้นจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้ด้วย

1) เงื่อนไขโดยกฎหมาย เช่น ระยะเวลาในการจัดตั้งสมาคม การมอบอำนาจจากผู้เสียหาย เป็นต้น

2) เงื่อนไขการได้รับอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐ เนื่องจากกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสให้อำนาจหน่วยงานรัฐในการพิจารณาอนุญาตให้สมาคมต่างๆ ดำเนินคดีแทนผู้เสียหายได้โดยพิจารณาจากความเป็นอิสระหรือเป็นกลางของสมาคมในการปกครองผลประโยชน์ของสมาชิกหรือจำนวนสมาชิกมีมากน้อยเพียงใด

3) เงื่อนไขโดยการได้รับมอบหมายจากสมาชิก โดยสมาคมสามารถดำเนินคดีแทนสมาชิกเพื่อเรียกค่าเสียหายที่สมาชิกของสมาคมได้รับโดยไม่จำเป็นต้องได้รับมอบอำนาจจากรัฐ หากเป็นกรณีเพื่อรักษาส่วนได้เสียส่วนบุคคลของสมาชิกแต่ละคนหรือเพื่อรักษาส่วนได้เสียของสมาชิกทุกคนในสมาคม<sup>17</sup>

### 2.1.5 ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองของเยอรมัน

สิทธิในการฟ้องคดีปกครอง ในระบบกฎหมายปกครองเยอรมันมีกำหนดไว้ในมาตรา 42 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง (Verwaltungsgerichtsordnung-VwGO) โดยบัญญัติเอาไว้ว่า “เท่าที่กฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น การฟ้องคดีจะถือว่ากระทำได้อต่อเมื่อผู้ฟ้องคดีอ้างว่าสิทธิของตนได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองหรือจากการปฏิเสธในการออกคำสั่งหรือละเว้นในการออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าว” หากพิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา 42 วรรคสอง จะเห็นได้ว่าบทบัญญัตินี้ตั้งอยู่ในส่วนที่ว่าด้วยการฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง (Anfechtungsklage) และการฟ้องให้ออกคำสั่งทางปกครอง (Verpflichtungsklage) เท่านั้น และสิทธิในการฟ้องคดีดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นถึงลักษณะของการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล

<sup>16</sup> ปิยนุตร แสงกนกกุล, ส่วนได้เสียของสมาคมในการฟ้องคดีปกครองสิ่งแวดล้อมในระบบกฎหมายฝรั่งเศส, วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 42, ฉบับที่ 1 มีนาคม 2556 หน้า 75 - 93

<sup>17</sup> น้าแท้ม มีบุญสร้าง, การดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) และการนำรูปแบบการดำเนินคดีแบบกลุ่มมาใช้ในคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย, กรุงเทพฯ, สำนักพิมพ์สูตรไพศาล, 2554, หน้า 26 - 27

(Individualschutzcharakter) ในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองซึ่งส่งผลให้โดยหลักแล้ว การฟ้องคดีโดยสมาคม (Verbandsklage) และการที่ทุกคนมีสิทธิในการฟ้องคดี (Popularklage) ย่อมไม่สามารถเกิดขึ้นได้ เมื่อพิจารณาถึงสิทธิในการฟ้องคดีปกครองดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่าในระบบกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของเยอรมันนั้นถือเอาสิทธิของบุคคลเป็นสำคัญมากกว่าการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในทางภาวะวิสัย นอกจากนี้สิทธิในการฟ้องคดีที่พิจารณาจากการที่บุคคลได้รับผลกระทบต่อสิทธิของตนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 42 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้น ยังถูกนำไปใช้โดยการเทียบเคียง (analog) กับการฟ้องคดีประเภทอื่นๆ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองอีกด้วย<sup>18</sup>

กฎหมายปกครองของเยอรมัน (Umweltverwaltungsrecht) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม กฎหมายปกครองถือว่ามีความสำคัญมากในการวางหลักเกณฑ์เรื่องการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในทุกระดับและทุกสาขา โดยมีขอบเขตความคุ้มครองกว้างขวางไม่จำกัดอยู่ที่ความคุ้มครองส่วนบุคคลเช่นในกฎหมายแพ่ง แต่เป็นเรื่องสิทธิป้องกันตนและต่อสู้กับการดำเนินการของรัฐโดยตรง (Abwehrt, Schutzund/oder Entschaedigungsansprueche Gegen Die Oeffentliche Hand) กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการที่กำหนดไว้ในลักษณะกฎหมายทั่วไปในกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการ (Verwaltungsverfahrensgesetz) หรือในกฎหมายสิ่งแวดล้อมพิเศษฉบับต่างๆ มีบทบาทมากในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะในส่วนที่ว่าด้วยการอนุญาตแบบพิเศษ (SpezielleGenehmigungsverfahren und Planfeststellungsverfahren) ที่ต้องมีการพิจารณาอนุมัติแผน มีการทำแผนผลกระทบสิ่งแวดล้อม มีการเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมเข้าตรวจสอบแผน ขึ้นคำคัดค้านและมีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะกับโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ เช่น การสร้างทางหลวง ทางรถไฟ ท่าอากาศยาน ฯลฯ อันเป็นการให้ความสำคัญแก่การรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย ผู้ที่เกี่ยวข้องผู้เชี่ยวชาญ รวมถึงประชาชนทั่วไป เป็นต้น บทบัญญัติเรื่องกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียนี้เป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากเพราะกฎหมายเยอรมันให้ความสำคัญกับสิทธิของประชาชนอย่างมาก จนทำให้หลายครั้งมีผลให้การคุ้มครองกลายเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาพอสมควร เพราะการก่อสร้างหรือการจัดทำโครงการบางอย่างจะเป็นไปได้อย่างยากหรือเป็นไปได้เลย จนภายหลังต้องมีการออกกฎหมายตัดตอนกระบวนการรับฟังประชาชนบางอย่างออกไปบ้างในบางเรื่องเพื่อให้เกิดความเหมาะสมมากขึ้น กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการและกฎหมายสิ่งแวดล้อมในส่วนที่เป็นกฎหมายปกครองทั้งหลายจึงมีหน้าที่เสมือนเป็นสิ่งที่ผลักดันให้สิทธิของประชาชน โดยเฉพาะสิทธิที่ได้รับ

<sup>18</sup> นรินทร์ อธิสาร, สิทธิฟ้องคดีปกครองของสมาคมสิ่งแวดล้อมในระบบกฎหมายเยอรมัน, วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 14 ฉบับที่ 3 (กรกฎาคม-กันยายน) 2557

ประกันจากรัฐธรรมนูญได้รับการคุ้มครองอย่างแท้จริง ทำให้สิทธิประชาชนถูกระทบน้อย ทำให้รัฐได้ข้อมูลที่ถูกต้องมากขึ้นและทำให้โครงการได้รับการยอมรับจากประชาชนมากขึ้น<sup>19</sup>

หลักพื้นฐานของกฎหมายสิ่งแวดล้อมเยอรมัน มีหลักพื้นฐานสำคัญ (Grundsätze des Umweltschutzes) ที่เป็นแนวความคิดเบื้องหลังบทบัญญัติต่างๆ ของกฎหมายสิ่งแวดล้อมเยอรมัน ได้แก่

1. หลักการป้องกันระมัดระวังก่อนเกิดเหตุ (Vorsorgeprinzip หรือ Precaution Principle) เป็นหลักการป้องกันหลีกเลี่ยงก่อนภัยจะเกิดมีปรากฏเป็นตัวอย่างในบางมาตราของกฎหมายวัตถุเคมี กฎหมายว่าด้วยการปล่อยของเสียและกฎหมายว่าด้วยพันธุกรรม หรือรวมทั้งเป็นหลักการใหญ่ของข้อตกลง EEC Treaty ซึ่งแก้ไขโดยสนธิสัญญา Maastricht ในส่วนที่ว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมด้วยหลักพื้นฐาน ในเรื่องนี้ถือเป็นหลักการที่สำคัญที่สุดเพราะเป็นการป้องกันไว้ก่อนเพื่อไม่ให้เกิดภัยต่อสิ่งแวดล้อมขึ้น โดยมีการป้องกันความเสี่ยง (Risiko-Gefahrenvorsorge) ที่อาจมีขึ้น ทั้งนี้โดยคำนึงถึงประโยชน์ของคนรุ่นหลัง (Nachweltschutz) อันเป็นการสอดคล้องกับหลักการพัฒนาแบบยั่งยืน (Grundsatz der Nachhaltigen und Dauerhaften Entwicklung) ซึ่งเป็นหลักการของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศตามการประชุมสิ่งแวดล้อมนานาชาติที่เมือง Rio ในปี ค.ศ. 1992 มาตรการตามหลักการป้องกันระมัดระวังก่อนเกิดเหตุนี้ ได้แก่ การตั้งมาตรฐานการปล่อยของเสียหรือการหาวิธีลดการปล่อยของเสียตามกฎหมายว่าด้วยการปล่อยของเสีย หรือกฎหมายว่าด้วยการปล่อยน้ำเสีย หลักข้อห้ามก่อสิ่งเลวร้ายต่อธรรมชาติ (Das Verschlechterungsverbot) ตามกฎหมายคุ้มครองธรรมชาติ หลักการพิจารณาอนุญาตอย่างละเอียดก่อนการสร้างและดำเนินกิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการ มาตรการกำหนดแผนสิ่งแวดล้อมต่างๆ (Planungsmassnahme) รวมถึงการใช้ผลิตภัณฑ์ที่มีการผลิตแบบไม่ก่อมลพิษ เป็นต้น ซึ่งหลักนี้จะโยงไปถึงหลักการระวัง (Vorsichtsprinzip) ที่มาคู่กับหลักการยอมรับความเสี่ยง (Die grundsätzliche Akzeptanz von Risiken) และหลักการรักษาทรัพยากรธรรมชาติ (Ressourcenvorsorge) เพื่อประโยชน์ของคนรุ่นถัดไป เป็นต้น

2. หลักผู้ก่อมลพิษต้องรับผิดชอบ (Verursacherprinzip) หลักนี้ได้รับอิทธิพลจากหลักกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ว่าใครก่อมลพิษ ผู้นั้นต้องรับผิดชอบ ความหมายของหลักนี้ไม่ใช่เรื่องแค่ว่าต้องจ่ายค่าเสียหายเท่านั้น หากแต่รวมถึงหน้าที่ที่ต้องกำจัดของเสียให้หมดไปด้วย

3. หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Kooperationsprinzip) ตามหลักนี้ถือว่าหน้าที่ในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมมิใช่ของรัฐเท่านั้น นอกจากนี้ยังถือว่าเรื่องดังกล่าวไม่ใช่เรื่องที่ต้องการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม หากแต่เป็นเรื่องที่ช่วยส่งเสริมกัน หลักความร่วมมือกันนี้มีทั้ง

<sup>19</sup> สุนทรียา เหมือนพะวงศ์, กฎหมายสิ่งแวดล้อมเยอรมัน, คุณภาพ 47, 2 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2543) หน้า 122

ในลักษณะการกระจายหน้าที่ดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมและกระจายอำนาจควบคุม (Aufgabenwahrnehmung) ตัวอย่างของหลักการนี้ได้แก่เรื่องการให้ผู้เชี่ยวชาญภาคเอกชน (Sachverstand) เข้ามามีบทบาทในกระบวนการพิจารณาอนุญาต หรือการกำหนดกฎเกณฑ์ทางเทคนิค (Stand der Technik) และในส่วนที่สำคัญที่สุด คือ เรื่องบทบัญญัติที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทั้งในส่วนกระบวนการพิจารณา ก่อนมีคำสั่งอนุญาต รวมทั้งมาตรการคุ้มครอง หลังการอนุญาตหรือการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการออกกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม (Kooperative Normsetzung) เช่น ตามกฎหมายอนุรักษ์ธรรมชาติที่ให้โอกาสกลุ่มองค์กรนักอนุรักษ์สามารถเข้าร่วมในการร่างกฎระเบียบต่างๆ ได้ นอกจากนี้ยังมีเรื่องการให้อิสระแก่องค์กรเอกชนในการดูแลจัดการสิ่งแวดล้อม เช่น เรื่ององค์กรกลุ่มผู้ใช้น้ำ (Wasserverband) หรือเรื่องการให้เอกชนตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้วยตนเอง (Das Staatliche Angebot eines Umwelt-Audit-Verfahrens)

4. หลักการให้ทุกคนร่วมกันรับผิดชอบ (Gemeinlastprinzip) หลักนี้ตรงกันข้ามกับหลักผู้ก่อมลพิษต้องรับผิดชอบ เพราะเป็นกรณีที่มีการก่อมลพิษบางอย่างไม่สามารถหาตัวผู้รับผิดชอบได้ชัดเจนพิสูจน์ได้ยากว่าผู้ใดต้องรับผิดชอบต่างกันเพียงใด หรือเป็นกรณีที่ทุกคนเป็นผู้ก่อมลพิษร่วมกัน จึงต้องมีมาตรการบังคับให้ต้องรับผิดชอบร่วมกัน เช่น เรื่องภาษีมลพิษ เป็นต้น<sup>20</sup>

#### สิทธิในการฟ้องคดีปกครองของสมาคมในเยอรมัน

การฟ้องคดีโดยสมาคม (Verbandsklage) เป็นนิยามในทางกฎหมายในกรณีที่สมาคมยื่นฟ้องคดีโดยไม่ได้อาศัยข้ออ้างที่ว่าสิทธิของสมาคมได้รับผลกระทบ แต่เป็นการยื่นฟ้องคดีเพื่อประโยชน์ของสมาชิกในสมาคม (egoistische Verbandsklage) หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ เช่น เพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม คุ้มครองธรรมชาติ และคุ้มครองโบราณสถาน เป็นต้น (altruistische Verbandsklage) ซึ่งบ่อยครั้งที่การฟ้องคดีโดยสมาคมนี้มักจะก่อให้เกิดความสับสนว่าเป็นกรณีของการที่ทุกคนมีสิทธิในการฟ้องคดี (Popularklage) ด้วยเหตุที่การฟ้องคดีในสองลักษณะดังกล่าวมีจุดร่วมที่เหมือนกัน คือเป็นกรณีที่อยู่นอกระบบของการฟ้องคดีโดยอาศัยเหตุว่าสิทธิของบุคคลได้รับผลกระทบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครองนั่นเอง กรณีดังกล่าวก่อให้เกิดการถกเถียงเกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง จนกระทั่งได้มีการตราบัญญัติว่าด้วยการใช้สิทธิทางศาลตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม (Umweltrechtsbehelfsgesetz-URG หรือ UmwRG) ซึ่งประกาศบังคับใช้ในวันที่ 7 ธันวาคม ค.ศ. 2006 โดยกฎหมายดังกล่าวเป็นผลของการประนีประนอมที่เกิดขึ้นจากการถกเถียง

<sup>20</sup> อนุชา ระพิทย์พันธ์, ปัญหาในทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, การศึกษาอิสระมหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2550, หน้า 87-91



ดังกล่าว ต่อมามีการแก้ไขรัฐบัญญัติว่าด้วยการใช้สิทธิทางศาลตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม ในวันที่ 8 เมษายน ค.ศ. 2013 มีขอบเขตการใช้บังคับตามมาตรา 1 UmwRG กำหนดให้รัฐบัญญัตินี้ใช้บังคับกับการใช้สิทธิทางศาลในกรณีที่เป็นการโต้แย้ง

- คำวินิจฉัยตามความหมายในมาตรา 2 วรรคสาม แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

- การอนุมัติโครงการที่ได้กำหนดไว้ในภาคผนวกของระเบียบเกี่ยวกับโครงการที่ต้องได้รับการอนุมัติ

- การวินิจฉัยตามมาตรา 17 วรรคหนึ่ง a แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการป้องกันมลพิษ

- การอนุญาตตามมาตรา 8 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยน้ำในกรณีของการใช้น้ำ

- คำสั่งยืนยันแผนการก่อสร้างที่ฝังกลบขยะตามมาตรา 35 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการหมุนเวียน และ

- คำวินิจฉัยตามรัฐบัญญัติว่าด้วยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม

#### วัตถุประสงค์และเงื่อนไขของการรับรองสมาคม

ฝ่ายนิติบัญญัติเยอรมันได้บัญญัติเงื่อนไขก่อนการใช้สิทธิฟ้องคดีของสมาคมทางสิ่งแวดล้อมเอาไว้ คือ “การได้รับการรับรอง” ก็เพื่อที่จะเป็นการประกันได้ว่าสมาคมทางสิ่งแวดล้อมนั้นจะมีความสามารถและมีความรู้เฉพาะด้านในการที่จะสามารถใช้สิทธิในแต่ละกรณีได้ มาตรา 3 วรรคหนึ่ง UmwRG บัญญัติให้สมาคมที่จะสามารถได้รับการรับรองได้นั้นจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้

- 1) ข้อบังคับของสมาคมจะต้องมีเป้าหมายที่เหมาะสมในการสนับสนุนคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก
- 2) สมาคมนั้นจะต้องก่อตั้งมาแล้วเป็นระยะเวลาอย่างน้อย 3 ปี และภายในระยะเวลาสามปีดังกล่าวจะต้องมีการดำเนินการเพื่อเป็นการสนับสนุนการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม
- 3) จะต้องมีการปฏิบัติตามเป้าหมายของสมาคมอย่างสม่ำเสมอ
- 4) จะต้องมียุทธศาสตร์เพื่อประโยชน์สาธารณะ
- 5) จะต้องเป็นสมาคมที่เปิดกว้างให้แก่บุคคลที่สนับสนุนเป้าหมายของสมาคมในการเข้าเป็นสมาชิกของสมาคม

สำหรับสมาคมต่างชาติไม่ว่าจะเป็นของชาติสมาชิกสหภาพยุโรปหรือสมาคมระหว่างประเทศอื่นๆ ก็สามารถยื่นขอให้รับรองตามเงื่อนไขดังกล่าวได้เช่นกัน<sup>21</sup>

<sup>21</sup> สุนทรียา เหมือนพะวงศ์, กฎหมายสิ่งแวดล้อมเยอรมัน, คุณภาพ 47, 2 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2543) หน้า 122

และในมาตรา 2 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่าสมาคมที่ได้รับการรับรองไม่ว่าสมาคมนั้นจะเป็นสมาคมในหรือนอกประเทศก็ตาม สามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยไม่จำเป็นต้องกล่าวอ้างถึงการกระทบสิทธิของสมาคมนั้น

จากบทบัญญัติดังกล่าว สิทธิในการฟ้องคดีของสมาคมทางสิ่งแวดล้อมในระบบกฎหมายเยอรมันถือเป็นข้อยกเว้นของเรื่องสิทธิในการฟ้องคดีปกครองในกรณีทั่วไป ซึ่งก่อนหน้าที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนของสิทธิในการฟ้องคดีของสมาคมทางสิ่งแวดล้อมก็มีความคิดเห็นที่ว่าทำให้สิทธิแก่สมาคมในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้นจะถูกใช้เป็นเครื่องมือในการก่อให้เกิดอุปสรรคแก่แผนการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานและแผนการก่อสร้างในทางอุตสาหกรรมได้ ในบางความเห็นก็เป็นกรณี que se เห็นว่าการขยายสิทธิในการฟ้องคดีให้แก่สมาคมทางสิ่งแวดล้อมนั้น เป็นการขยายความที่เกินไปจากบทบัญญัติที่มีสภาพบังคับของกฎหมายสหภาพยุโรป นอกจากนี้ ก็มีความเห็นเกี่ยวกับคำพิพากษาของศาลยุติธรรมสูงสุดแห่งยุโรป โดยเห็นว่ากรณีการขยายสิทธิในการฟ้องคดีของสมาคมสิ่งแวดล้อมย่อมส่งผลเป็นการเพิ่มความเสี่ยงสำหรับการอนุมัติหรืออนุญาตโครงการทั้งหลาย และก่อให้เกิดความไม่มั่นคงในการวางแผนสำหรับโครงการต่างๆ ได้

## 2.2 ประเภทของผู้มีสิทธิฟ้องคดี

ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยทั่วไปกำหนดไว้ดังนี้

### 2.2.1 บุคคลธรรมดา

“บุคคลธรรมดา”<sup>22</sup> หมายถึง ผู้ที่มีสภาพบุคคลตามธรรมชาติหรือก็คือ “มนุษย์” นั่นเอง โดยการมีสภาพบุคคลนั้นจะเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ซึ่งกฎหมายของแต่ละประเทศก็มักจะมีหลักเกณฑ์ที่ใกล้เคียงกัน ตัวอย่างเช่น ประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน มาตรา 1 บัญญัติว่า “ความสามารถของบุคคลเริ่มแต่เมื่อคลอดอย่างสมบูรณ์” ประมวลกฎหมายแพ่งสวิตเซอร์แลนด์มาตรา 31 วรรค 1 บัญญัติว่า “สิทธิในสภาพบุคคลเริ่มแต่เมื่อเกิดอยู่รอดเป็นทารกและสิ้นสุดลงเมื่อตาย” ประมวลกฎหมายแพ่งเวียดนามมาตรา 14 วรรค 3 บัญญัติว่า “ความสามารถของบุคคลมีอยู่นับแต่เวลาที่เขาก่อเกิดและสิ้นสุดลงเมื่อเขาตาย”

สำหรับการเกิดสภาพบุคคลภายใต้ระบบกฎหมายไทยนั้น มาตรา 15 วรรค 1 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติว่า “สภาพบุคคลย่อมเริ่มแต่เมื่อคลอดแล้วอยู่รอดเป็นทารกและสิ้นสุดลงเมื่อตาย”<sup>23</sup> โดยบุคคลธรรมดาในฐานะผู้ทรงสิทธินั้นเมื่อมีสภาพบุคคลอย่างสมบูรณ์แล้วย่อมสามารถเป็นได้ทั้ง “ผู้ถือสิทธิ” และ “ผู้ใช้สิทธิ” โดยบุคคลธรรมดาจะมีความสามารถทำนิติ

<sup>22</sup> ศาสตรา วิริยานุพงศ์, อานนท์ ศรีบุญโรจน์, หทัยกาญจน์ กำเหนิดเพชร, จิรนนท์ เศษสาวารี, สถานะทางกฎหมายกับการคุ้มครองสิทธิของชุมชน, วารสารปริชาต มหาวิทยาลัยทักษิณ ปีที่ 27 ฉบับที่ 3 (2014) ฉบับพิเศษ 2557, หน้า 10

<sup>23</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไทย มาตรา 15 วรรค 1

กรรมได้ ต้องมีอายุครบ 20 ปีบริบูรณ์หรือได้สมรสแล้วถูกต้องตามกฎหมาย ไม่เป็นผู้ไร้ความสามารถ หรือเป็นคนเสมือนไร้ความสามารถ แต่หากผู้เยาว์ ผู้ไร้ความสามารถและผู้เสมือนไร้ความสามารถ ตามกฎหมายจะทำนิติกรรมแล้วต้องได้รับความยินยอมจากผู้แทนโดยชอบธรรม ผู้อนุบาล ผู้พิทักษ์ ตามลำดับแห่งกฎหมายเสียก่อน<sup>24</sup>

### 2.2.2 กลุ่มบุคคลและคณะบุคคล

กลุ่มบุคคลหรือคณะบุคคลประเภทหนึ่งที่กฎหมายให้สิทธิฟ้องคดีได้คือนิติบุคคล หมายถึง สิ่งที่กฎหมายสมมุติให้เป็นบุคคล เพื่อให้มีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา นิติบุคคลจะมีขึ้นก็ด้วยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตลอดจนกฎหมายอื่นๆ ที่บัญญัติไว้ ผู้ทำการในนามนิติบุคคลโดยสภาพของนิติบุคคลแล้ว นิติบุคคลไม่สามารถแสดงเจตนาด้วยตนเองได้ ดังนั้น จึงต้องอาศัยบุคคลธรรมดาเป็นผู้แทนในการกำหนดและแสดงเจตนาของนิติบุคคลไม่ว่าจะเป็นการทำนิติกรรมต่างๆ<sup>25</sup> นิติบุคคลจึงได้แก่ สถาบัน คณะบุคคล หรือกองทรัพย์สิน ซึ่งกฎหมายให้ความสามารถตามกฎหมายในอันที่จะกระทำการอย่างอิสระแยกต่างหากจากผู้ก่อตั้งนิติบุคคลนั้นๆ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง “นิติบุคคล” คือ บุคคลที่กฎหมายสมมุติขึ้นโดยให้มีความสามารถตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งมีแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องดังนี้

1) ทฤษฎีกำหนดตนเองหรือทฤษฎีนิติบุคคลโดยสมมุติ (*Fiction Theory*) เป็นทฤษฎีที่ชาววินยี (Friedrich Carl von Savigny) คิดขึ้น โดยชาววินยีอธิบายว่า นิติบุคคลเป็นสิ่งที่กฎหมายได้คิดและได้กำหนดขึ้นเอง ไม่ได้มีตัวตนโดยแท้จริง และเมื่อนิติบุคคลเป็นบุคคลที่กฎหมายสมมุติขึ้น กฎหมายจึงอาจให้สภาพบุคคลหรือถอนสภาพนิติบุคคลเมื่อไรก็ได้

2) ทฤษฎีผู้รับประโยชน์ (*Bracket Theory*) เป็นทฤษฎีที่เยียร์ริง (Rudolf von Jhring) ได้คิดขึ้น โดยเขาอธิบายว่า ผู้ถือสิทธิและมีหน้าที่อันแท้จริงของนิติบุคคล ได้แก่ บุคคลธรรมดาที่ร่วมกันก่อตั้งนิติบุคคล ซึ่งสิทธินั้นได้เป็นประโยชน์แก่เขา โดยสิทธิของนิติบุคคลเป็นข้อเท็จจริงที่ได้ให้ไว้แก่สมาชิกที่เป็นบุคคลธรรมดา เนื่องจากในทางปฏิบัติอาจไม่สะดวกหากจะให้สิทธิเหล่านั้นเป็นของปัจเจกชนแต่ละคน ดังนั้นปัจเจกชนที่เป็นสมาชิกจึงละไว้และทำให้ปัจเจกชนกลุ่มนี้เป็นหน่วยเดียวกัน

3) ทฤษฎีบุคลิกภาพของคณะบุคคลอันแท้จริง (*Organic Theory*) เป็นทฤษฎีที่ออตโต ฟอน เกียร์เก (Otto von Gierke) ได้คิดขึ้น โดยทฤษฎีนี้ถือว่านิติบุคคลเป็นสิ่งที่มีความอยู่จริง กล่าวคือ เป็นบุคคลซึ่งถูกประกอบเข้ากันโดยมีเจตนาอันแท้จริงของตนเอง

<sup>24</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 19 ถึงมาตรา 35

<sup>25</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 70

4) ทฤษฎีการทำให้เป็นบุคคลเพื่อวัตถุประสงค์ (Purpose Theory) ทฤษฎีนี้เกิดขึ้นจากแนวคิดของแอนเนตเชรูส นิปเปอร์ไคย์ (Eneccerus Nipperdey) โดยทฤษฎีนี้ถือว่าคุณลักษณะไม่ใช่สิ่งที่มีชีวิตและมีจิตใจตามธรรมชาติ แต่ด้วยเจตนาของปัจเจกชนที่รวมเข้ากันเพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งอันถือว่าเป็นเจตจำนงของบุคคลได้มีผลทำให้นิติบุคคลเกิดขึ้น ทั้งนี้ถือว่าคุณลักษณะไม่ใช่เป็นสิ่งที่มียุ่จริง เป็นแต่ปัจเจกชนมีเจตจำนงให้มีนิติบุคคลขึ้น เพื่อให้นิติบุคคลดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ก่อตั้งนิติบุคคลนั้น

5) ทฤษฎีความยินยอม (Concession Theory) ทฤษฎีนี้เป็นทฤษฎีที่เกิดขึ้นมาพร้อมๆ กันกับทฤษฎีกำหนดเอาเอง (Fiction Theory) โดยทฤษฎีนี้ถือว่า ความเป็นนิติบุคคลเกิดขึ้นเมื่อกฎหมายให้ความยินยอมและสภาพความเป็นนิติบุคคลต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ทฤษฎีความยินยอมนี้ถือสภาพนิติบุคคลเช่นเดียวกันกับทฤษฎีกำหนดเอาเอง แต่ยืนยันว่ารัฐเท่านั้นเป็นที่มาของสภาพนิติบุคคล

6) ทฤษฎีกำหนดเองสมัยใหม่ (Modern Fiction Theory) โดยทฤษฎีนี้เป็นทฤษฎีที่นักวิชาการบางท่านได้พยายามปรับปรุงทฤษฎีกำหนดเอาเองให้มีหลักเกณฑ์มากยิ่งขึ้น<sup>26</sup>

นอกจากนี้ยังมีกลุ่มบุคคลหรือคณะบุคคลอีกประเภทหนึ่งตามที่กฎหมายปกครองให้สิทธิในการฟ้องคดีปกครองได้แก่ ชุมชน ซึ่งความหมายของชุมชนในทางกฎหมายมีหลากหลายความเห็น ยกตัวอย่างเช่น

BLACK'S LAW DICTIONARY ได้ให้ความหมายของคำว่าชุมชน (Community) ไว้ว่า ชุมชนหมายถึง 1. บริเวณใกล้เคียง ความใกล้ชิด หรือสถานที่ 2. สังคมหรือประชาชนซึ่งมีสิทธิหรือผลประโยชน์ที่คล้ายกัน 3. การเป็นเจ้าของร่วม ความเป็นเจ้าของ หรือการมีส่วนร่วม

ESSENTIAL LAW DICTIONARY ได้ให้ความหมายของคำว่าชุมชน (Community) ไว้ว่า ชุมชนหมายถึง 1. สถานที่หรือกลุ่มคนที่อาศัยอยู่ในสถานที่นั้น 2. กลุ่มคนซึ่งมีศาสนา อาชีพ หรือคุณลักษณะอื่นๆ ร่วมกัน 3. กลุ่มรัฐหรือประเทศที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน 4. ความรู้สึกของกลุ่มซึ่งมาจากการอาศัยอยู่ การมีผลประโยชน์ หรือมีคุณลักษณะอื่นๆ ร่วมกัน

กิตติศักดิ์ ปรกติ ให้ความหมายของชุมชนไว้ว่า ในแง่ของกฎหมาย ชุมชนหมายถึง คณะบุคคลที่มีวิถีชีวิตหรือดำเนินกิจกรรมตามปกติ โดยอาศัยอยู่ร่วมกันหรือดำเนินกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกัน ตามขนบธรรมเนียมหรือจารีตประเพณี โดยปกติย่อมถือเอาท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งเป็นหลักแหล่งสำคัญในการดำเนินวิถีชีวิตหรือกิจกรรมนั้นๆ ร่วมกัน

<sup>26</sup> ศาสตรา วิริยานุพงศ์, อานนท์ ศรีบุญโรจน์, หทัยกาญจน์ กำเหนิดเพชร, จิรพันธ์ เศษสาวาริ, สถานะทางกฎหมายกับการคุ้มครองสิทธิของชุมชน, วารสารปริชาต มหาวิทยาลัยทักษิณ ปีที่ 27 ฉบับที่ 3 (2014) ฉบับพิเศษ 2557, หน้า 11

บรรดเพชช ราชทวป ใต้ให้ความหมายของชุมชนไว้ว่า ชุมชน หมายถึง คณะบุคคลหรือกลุ่มของบุคคลที่อาศัยอยู่ในท้องที่ใดท้องที่หนึ่งที่มีความเกี่ยวพันกัน โดยมีความ ผูกพันกัน วิธีชีวิต วัฒนธรรม ความเชื่อ ความสนใจหรือผลประโยชน์ร่วมกัน ที่มีการจัดองค์กรและ แบบแผนในการบริหารจัดการกลุ่มอย่างต่อเนื่องรวมทั้งมีการแสดงเจตนาแทนกลุ่มได้<sup>27</sup>

### 2.2.3 องค์กรภาครัฐที่มีสิทธิฟ้องคดี

การดำเนินคดีโดยหน่วยงานของรัฐ<sup>28</sup> หลักการนี้มีแนวคิดว่า รัฐเป็นเจ้าของสิทธิ ตามกฎหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะต่างๆ (Public right) จึงทำให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้มีส่วนได้เสีย ในการนำคดีขึ้นสู่ศาลเมื่อมีการละเมิดสิทธิตามที่กฎหมายกำหนด แต่อย่างไรก็ดี การที่หน่วยงานของรัฐ จะเป็นผู้ฟ้องคดีแทนเอกชนผู้เสียหายก็ยังคงอยู่ภายใต้ข้อจำกัดดังต่อไปนี้

ประการแรก หน่วยงานของรัฐเป็นผู้กระทำละเมิดสิทธิของประชาชนเอง เช่น หน่วยงานของรัฐที่ทำโรงงานยาสูบย่อมละเมิดสิทธิต่อสุขภาพของประชาชน ซึ่งหน่วยงานของรัฐจะไม่ ฟ้องคดีต่อหน่วยงานของรัฐด้วยกันเองเนื่องจากหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามนโยบายของ รัฐบาล ถึงแม้ว่าหน่วยงานของรัฐจะมีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนดังเช่นการคุ้มครอง ผู้บริโภค การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

ประการที่สอง บุคลากรทางกฎหมายของหน่วยงานของรัฐไม่มีประสบการณ์ใน การฟ้องหรือต่อสู้คดี เช่น ในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส อัยการฝรั่งเศส เป็นหน่วยงานวิชาชีพที่ฝึกฝน เพื่อเตรียมการสู่การเป็นผู้พิพากษาจึงทำให้การทำหน้าที่แทนหน่วยงานของรัฐด้านกฎหมายในการ ช่วยเหลือประชาชนนั้นทำได้ไม่ดีเท่ากับทนายความ

ประการที่สาม หน่วยงานของรัฐไม่มีความชำนาญทางด้านกฎหมายเพื่อ ประโยชน์สาธารณะ เนื่องจากแต่เดิมนั้นหน่วยงานของรัฐได้ให้ความคุ้มครองประชาชนภายในรัฐ โดย การจัดหาสวัสดิการพื้นฐานต่างๆ เช่น การคุ้มครองสิทธิในชีวิต ทรัพย์สิน โดยอาศัยกฎหมายอาญาและ กฎหมายแพ่ง แต่ต่อมาเมื่อสังคมพัฒนามากขึ้น มีความเจริญทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กิจกรรมทางเศรษฐกิจก็เพิ่มมากขึ้น เช่น การซื้อขายสินค้าและบริการต่างๆ การเกิดขึ้นของกิจการ ธนาคาร สถาบันการเงิน องค์กรทางเศรษฐกิจต่างๆ รัฐจึงจำต้องออกกฎหมายขึ้นมาใช้บังคับแก่กิจการ เหล่านี้เป็นการเฉพาะ แต่เมื่อเกิดกรณีพิพาทขึ้น หน่วยงานของรัฐไม่มีความรู้เรื่องกฎหมายเฉพาะ ทำให้ การดำเนินคดีโดยหน่วยงานของรัฐไม่อาจคุ้มครองสิทธิของประชาชนได้อย่างเต็มที่ จากข้อจำกัดใน

<sup>27</sup> ศาสตรา วิริยานุพงศ์, อานนท์ ศรีบุญโรจน์, หทัยกาญจน์ กำเหนิดเพชร, จิรนนท์ เศษสาวาริ, สถาบันทางกฎหมายกับ การคุ้มครองสิทธิของชุมชน, วารสารปริชาต มหาวิทยาลัยทักษิณ ปีที่ 27 ฉบับที่ 3 (2014) ฉบับพิเศษ 2557, หน้า 15

<sup>28</sup> จุฑามาศ วัฒนะศิริจร, ปัญหาและอุปสรรคการดำเนินคดีแบบกลุ่มในคดีผู้บริโภค, วิทยานิพนธ์มหาวิทยาลัยศรี ปทุม วิทยาเขตชลบุรี, 2555 หน้า 10 - 11

การดำเนินคดีโดยเอกชนแต่ละรายและข้อจำกัดการดำเนินคดีโดยหน่วยงานของรัฐที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้ จึงก่อให้เกิดการแก้ไขรูปแบบการเยียวยาและการคุ้มครองสิทธิรูปแบบใหม่ขึ้น คือการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (The specialized governmental attorney-general) โดยประเทศที่มีการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐในยุคแรกๆ ได้แก่

ราชอาณาจักรสวีเดน ในราวปี ค.ศ.1970 ได้มีการก่อตั้ง Consumer Ombudsman ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่รัฐที่ทำหน้าที่สอบสวนคำกล่าวหาของพลเรือนที่มีต่อรัฐบาลหรือคำร้องจากผู้บริโภค และได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่นำคดีขึ้นสู่ศาลหรือร้องสอดเข้าในคดีแทนประชาชนผู้เสียหาย หน่วยงานนี้ประกอบด้วยสมาชิก 25 คนที่มีความเชี่ยวชาญด้านกฎหมาย ด้านเศรษฐศาสตร์ ฯลฯ และหน้าที่ประการหนึ่งของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวคือการฟ้องคดีแทนประชาชนในกรณีที่มีการโฆษณาเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ในทางที่ผิดหรือใช้รูปแบบทางการตลาดที่ฉ้อฉลต่อประชาชนต่อศาลที่จัดตั้งขึ้นใหม่ เรียกว่า ศาลการตลาด (Market court)

สาธารณรัฐอินเดีย ในปี ค.ศ.1969 ได้มีการตรากฎหมายพระราชบัญญัติการจำกัดการปฏิบัติและการผูกขาด 1969 กำหนดให้อำนาจนายทะเบียนทางการค้ามีอำนาจที่จะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะทนายความฟ้องคดีต่อศาลแทนประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการตกลงทางการค้าและการปฏิบัติ

สหราชอาณาจักร ในปี ค.ศ.1968 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการเกี่ยวกับเชื้อชาติ (Race Relation Board) ให้ได้รับมอบหมายเป็นผู้แทนผู้เสียหายที่ถูกเลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจาก เชื้อชาติ ต่อศาลที่มีไช่คดีอาญา

สหราชอาณาจักร ในปี ค.ศ.1973 ได้มีการแต่งตั้งผู้อำนวยการค้าที่เป็นธรรม (Director-general of fair trading) มีหน้าที่หลักคือ นำคดีขึ้นสู่ศาลเฉพาะคดีที่เป็นการละเมิดกฎหมายว่าด้วยการผูกขาดทางการค้าแทนผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหาย

สาธารณรัฐฝรั่งเศส<sup>29</sup> ในปี ค.ศ. 1973 ได้กำหนดรูปแบบของผู้ตรวจการแผ่นดินที่มาจากฝ่ายบริหาร องค์การเมดิอาเตอร์ เดอ ลา เรปูบลิก (Médiateur de la République) โดยรัฐบัญญัติลงวันที่ 3 มกราคม 1973 (La loi no.73-6) แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐบัญญัติลงวันที่ 24 ธันวาคม 1976 (La loi no.73-1211) และรัฐบัญญัติลงวันที่ 13 มกราคม 1989 (La loi no.89-18) คำว่า Médiateur แปลว่า ผู้ไกล่เกลี่ย การที่ฝรั่งเศสจัดตั้ง Ombudsman นับว่าสร้างความประหลาดใจให้ประเทศต่างๆ อย่างยิ่ง เพราะฝรั่งเศสมีสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐหรือ Conseil d'Etat ทำหน้าที่เป็น “ศาลปกครอง” พิจารณาข้อพิพาทของประชาชนเกี่ยวกับการดำเนินการของฝ่ายปกครองได้อย่างดีเยี่ยม (Conseil

<sup>29</sup> พงศ์สุข สุขสาคร, ผู้ตรวจการแผ่นดินกับการตรวจสอบองค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม, วิทยานิพนธ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555, หน้า 65 - 77

d'Etat แบ่งหน้าที่เป็นสองส่วนคือ การเป็นศาลปกครองและการเป็นที่ปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายแก่ฝ่ายบริหาร) สามารถปกป้องคุ้มครองประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบอยู่แล้ว ดังนั้น เมื่อมีผู้เสนอแนวคิดให้จัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในฝรั่งเศส (ปี ค.ศ.1970 มีผู้เสนอให้จัดตั้ง “ข้าหลวงใหญ่เพื่อปกป้องสิทธิมนุษยชน” ต่อมาปี ค.ศ.1972 มีผู้เสนอให้จัดตั้ง “ผู้ตรวจการของรัฐสภาเพื่อเสรีภาพ” นอกจากนี้ นักการเมืองฝ่ายซ้ายยังเสนอให้ตั้ง ผู้ตรวจการของรัฐสภาเพื่อตรวจสอบการละเมิดเสรีภาพส่วนบุคคล) แนวคิดดังกล่าวจึงไม่ได้รับการสนับสนุนแต่ประการใด แม้แต่นักวิชาการของฝรั่งเศสยังเห็นว่า Ombudsman ที่ดีที่สุดก็คือ Conseil d'Etat นั่นเอง แต่เหตุผลสำคัญที่ทำให้ฝรั่งเศสตัดสินใจตั้ง Médiateur เป็นเพราะข้อจำกัดของกระบวนการเยียวยาความเดือดร้อนโดยศาลปกครอง ซึ่งศาลปกครองก็มีเขตอำนาจพิจารณาได้อย่างจำกัด ขั้นตอนกระบวนการพิจารณาในศาลปกครองก็ใช้เวลานาน ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างทันทั่วถึงและหลักการแบ่งแยกอำนาจระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลปกครองเป็นเรื่องที่ยุ่ยากแก่การทำความเข้าใจ จึงเกิดเป็นช่องว่างระหว่างฝ่ายปกครองกับประชาชน ซึ่งฝ่ายปกครองไม่สามารถตอบสนองความต้องการในระดับปัจเจกชนได้ รัฐบาลฝรั่งเศสจึงมีแนวคิดที่ว่าหากมีบุคคลระดับสูงซึ่งเป็นที่เคารพนับถือกันทั่วไปสักคนหนึ่งมาทำหน้าที่เป็นคนกลางเพื่อไกล่เกลี่ยปัญหาข้อพิพาทระหว่างประชาชนกับทางราชการก็จะช่วยแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องดังกล่าวได้ โดยให้ Médiateur เป็นผู้รับฟังคำร้องเรียนของประชาชนเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของทางราชการและเสนอแนะวิธีการแก้ไขปัญหาในเรื่องที่ไม่อาจเยียวยาได้ โดยวิธีการตามปกติทั้งทางบริหารและในทางศาล Médiateur ของฝรั่งเศสจึงจัดตั้งขึ้นด้วยความมุ่งหมายเพื่อให้เป็นคนกลางระหว่างผู้ปกครอง ฝ่ายปกครอง และประชาชน ยิ่งกว่าจะเป็นนักสู้เพื่อปกป้องประชาชนจากฝ่ายปกครอง นอกจากนี้การทำงานของ Médiateur ยังมีวัตถุประสงค์เพื่อปฏิรูประบบราชการให้ยืดหยุ่นและมีมนุษยธรรมมากขึ้นด้วย ซึ่ง Ombudsman สามารถแก้ไขปัญหาของฝรั่งเศสได้ภายใต้หลักความเป็นอิสระ เป็นกลาง เข้าถึงได้ง่าย และไม่มีพิธีรีตอง รัฐบาลฝรั่งเศสจึงจัดตั้ง Médiateur เพื่อให้เป็น “คนกลาง” ทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้งระหว่างรัฐกับเอกชน Médiateur ของฝรั่งเศสจึงตั้งขึ้นภายใต้แนวคิดของการเป็นองค์กร “เสริม” ศาลปกครองซึ่งทำหน้าที่ควบคุมฝ่ายปกครองอยู่แล้ว โดย Médiateur จะเป็นคนกลางแก้ไขปัญหาโดยการประนีประนอม กล่าวได้ว่า Médiateur ได้นำข้อบกพร่องของการพิจารณาในศาลปกครองมาปรับปรุงเพื่อให้ระบบการควบคุมฝ่ายปกครองของฝรั่งเศสมีประสิทธิภาพมากขึ้น จึงเป็นทั้งหน่วยงานควบคุมและหน่วยงานที่ปรับปรุงการบริหารงานของรัฐไปพร้อมกัน

Médiateur มีอำนาจควบคุมทั้งการกระทำทางกายภาพและการออกคำสั่งของฝ่ายปกครอง แต่จะต้องเป็นเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินการของหน่วยงานมิใช่การจัดองค์กรและการบริหารจัดการภายในองค์กร เว้นแต่การจัดการองค์กรจะมีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ของฝ่ายปกครองกับประชาชน ส่วนอำนาจในการควบคุมองค์กรตุลาการ Médiateur มีอำนาจรับคำร้องเรียน

เกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาที่ล่าช้าหรือการละเลยในการพิจารณาคดีแม้ว่าคดีนั้นจะอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล Médiateur ก็มีอำนาจรับคำร้องเรียนและสอบสวนได้ แต่ Médiateur ไม่มีอำนาจโต้แย้งความเห็นของศาล Médiateur ยังมีอำนาจวิจารณ์คำพิพากษาหรือเสนอแนะให้แก้ไขคำพิพากษาได้ด้วย และต่อมา รัฐบัญญัติลงวันที่ 24 ธันวาคม 1976 เพิ่มอำนาจให้ Médiateur มีอำนาจให้คำแนะนำทางกฎหมายแก่หน่วยงานรัฐที่ถูกฟ้องเป็นคดีต่อศาล และให้ Médiateur ทำหน้าที่ออกมาตรการบังคับเพื่อบังคับคดีแก่ฝ่ายปกครองที่ไม่ยอมปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลด้วย ซึ่งอำนาจด้านการบังคับคดีนี้ภายหลังรัฐสภาออกกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลปกครองเอง Médiateur จึงมีอำนาจตรวจสอบทุกหน่วยงานที่ใช้อำนาจรัฐ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานของเอกชน และรวมถึงศาลด้วย Médiateur จะควบคุมตรวจสอบทั้งความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมของการออกคำสั่งของฝ่ายปกครองอำนาจหน้าที่ดำเนินการของ Médiateur แบ่งได้เป็น 2 ประการคือ การสอบสวนตามคำร้องเรียนและการให้คำแนะนำหรือข้อเสนอแก่ฝ่ายปกครอง

อีกทั้ง สาธารณรัฐฝรั่งเศส<sup>30</sup> ยังให้อำนาจดำเนินคดีแทนผู้เสียหายแก่อัยการ (The ministere public) โดยอัยการสามารถเป็นผู้ดำเนินคดีแพ่งลำพังโดยตนเองหรือจากการร้องขอของผู้ได้รับความเสียหายก็ได้ รวมไปถึงในคดีปกครอง อัยการในประเทศฝรั่งเศสสามารถโต้แย้งคัดค้านคำสั่งทางปกครองใดๆ ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือขัดแย้งกับประโยชน์สาธารณะก็ได้ นอกจากนี้ อัยการยังสามารถร้องสอดเข้าเป็นคู่ความในคดีได้ เมื่อได้รับการร้องขอในคดี เช่น คดีเกี่ยวกับการเป็นผู้อนุบาลบุคคลไร้ความสามารถหรือคดีที่เกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของบุคคล เป็นต้น

<sup>30</sup> น้ําแท้ มีบุญส้าง, การดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) และการนำรูปแบบการดำเนินคดีแบบกลุ่มมาใช้ในคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย, กรุงเทพฯ, สำนักพิมพ์สุทรไพศาล, 2554, หน้า 27



### บทที่ 3

## คดีปกครองและผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองในประเทศไทย

### 1. วิวัฒนาการเกี่ยวกับคดีปกครองและศาลปกครองในประเทศไทย

นับแต่ยุคกรุงสุโขทัยมาพระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจปกครองลำพังพระองค์เองเมื่อราษฎรทุกข์ร้อนหรือไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการปฏิบัติหน้าที่ของเหล่าขุนนางในฐานะตัวแทนที่พระองค์ส่งออกไปปกครองต่างพระเนตรพระกรรณนับเป็นประเพณีปฏิบัติสืบต่อกันมา ราษฎรสามารถทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาหรือร้องทุกข์ต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงมีพระราชวินิจฉัยคดีเหล่านั้นได้โดยตรง สมัยพ่อขุนรามคำแหงมหาราชมีกระดิ่งแขวนที่ประตู่วังผู้มีเรื่องทุกข์ร้อนก็ให้ส่งกระดิ่งแล้วพระองค์จะเสด็จมารับฟังและวินิจฉัยคดีความให้ หรือสามารถกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาทราบยังที่ประทับพระแท่นมิ่งศิลาเมื่อเสด็จออกว่าราชการด้วยพระองค์เอง ประเพณีนี้ยังถือปฏิบัติสืบต่อกันมาจนถึงยุครัตนโกสินทร์ดังจะเห็นได้ในสมัยรัชกาลที่ 1 คดีนายบุญศรี ทูลเกล้าฯ ถวายฎีกากล่าวโทษเจ้าหน้าที่เพื่อขอความเป็นธรรมจนเป็นเหตุให้มีการชำระกฎหมายใหม่หรือกรณีพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 4 โปรดเกล้าฯ ให้ตั้งกลองวินิจฉัยเถรีเพื่อราษฎรมาตีกลองร้องถวายฎีกาได้

แต่เดิมนั้น ประเทศไทยถือหลักว่าพระมหากษัตริย์กระทำผิดไม่ได้และข้าราชการหรือฝ่ายปกครองที่พระมหากษัตริย์แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้กระทำในนามพระมหากษัตริย์ด้วยการจะฟ้องร้องข้าราชการนั้นต้องได้รับพระบรมราชานุญาตก่อน รวมทั้งกฎเสนาบดีที่ 60 การฟ้องกรมหรือกระทรวงเป็นจำเลยนั้นไม่ให้ศาลออกหมายไปยังกรมอัยการแต่ให้แจ้งเป็นหนังสือแทนเพราะเป็นสิทธิที่จะมาหรือไม่มาแก้คดีก็ได้<sup>1</sup> จนมาสู่ยุคการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยทางนิติบัญญัติผ่านรัฐสภา อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรีและอำนาจตุลาการทางศาล ยุคนี้การดำเนินอรรถคดีทั้งหลายทั้งปวงดำเนินการในศาลยุติธรรม ความเดือดร้อนหรือไม่ยุติธรรมที่ประชาชนได้รับจากการกระทำของฝ่ายปกครองซึ่งเป็นกลไกการบริหารก็ต้องฟ้องร้องคดีกันต่อศาลยุติธรรม เมื่อได้ผ่านกาลเวลายาวนานไปทำให้เริ่มพบปัญหาว่ามีกฎหมายหลายฉบับกำหนดให้อำนาจฝ่ายปกครองไว้อย่างกว้างขวางสามารถใช้ดุลพินิจสำหรับการ

<sup>1</sup> กุลพล พลวัน, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน หน่วยที่ 10, สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, พิมพ์ครั้งที่ 33, 2547, หน้า 658 - 659

ปฏิบัติหน้าที่กรณีมีข้อพิพาททางปกครองเกิดขึ้นศาลยุติธรรมมีหลักในการใช้ดุลพินิจพิจารณาพฤติกรรมการฝ่ายปกครองแค่ไหนเพียงใด ยิ่งช่วงกระแสความคิดรุนแรงและทรงอิทธิพลว่าด้วยการแบ่งแยกอำนาจออกไปโดยทั้งสามด้านออกจากกันอย่างเด็ดขาด อำนาจบริหารกับอำนาจตุลาการก็ควรต้องแยกเป็นอิสระออกจากกันโดยสิ้นเชิง ศาลยุติธรรมจึงได้ใช้ความรอบคอบเป็นอย่างมากในการพิจารณาคดีปกครองและเคร่งครัดเป็นพิเศษในการใช้ดุลพินิจสำหรับกรณีดังกล่าว ในที่สุดถึงขนาดว่าหากมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถใช้ดุลพินิจสั่งการได้และให้ถือว่าดุลพินิจหรือคำสั่งนั้นถึงที่สุดแล้วศาลยุติธรรมจะไม่รับพิจารณา เช่น การใช้ดุลพินิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 การใช้ดุลพินิจของปลัดกระทรวงมหาดไทยตามนัยคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินฉบับที่ 2 เป็นต้น รวมทั้งกรณีข้าราชการไม่ได้รับความเป็นธรรมจากคำสั่งผู้บังคับบัญชาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนศาลฎีกาได้เคยวางแนวคำพิพากษาไว้เป็นบรรทัดฐานว่าศาลผู้ใช้อำนาจทางตุลาการจะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหารดังกรณีฎีกาที่ 818/2499 จากกรณีที่กฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีสิทธิใช้ดุลพินิจได้โดยชอบและเป็นที่สุดประกอบกับการพิจารณาคดีปกครองของศาลยุติธรรมเป็นเหตุให้เอกชนหรือข้าราชการซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชาได้รับความเดือดร้อนเสียหายไม่ได้รับการพิจารณาที่ถูกต้องเป็นธรรมหมดที่พึ่งไม่ทราบว่าจะไปร้องขอความยุติธรรมจากที่ใดเพราะศาลยุติธรรมไม่ยอมรับวินิจฉัยให้ ในแวดวงนักนิติศาสตร์ นักรัฐศาสตร์และนักรัฐประศาสนศาสตร์ตลอดจนวงการทั่วไปจึงต่างยอมรับกันอย่างกว้างขวางว่าสมควรจะต้องจัดตั้งองค์กรที่ควบคุมการใช้อำนาจฝ่ายปกครองขึ้นมาเสีย<sup>2</sup> หลังเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย นายปรีดี พนมยงค์ พยายามจะจัดตั้งศาลปกครองลักษณะเดียวกับสภาแห่งรัฐประเทศฝรั่งเศสแต่ด้วยกลัวว่าจะเป็นช่องทางให้ประเทศตะวันตกยื่นมือเข้ามาแทรกแซงเกี่ยวกับการมีสิทธิสภาพนอกอาณาเขตคนชาติเหล่านั้นซึ่งยังมีอิทธิพลเกี่ยวกับเรื่องนี้สูงอยู่จึงไม่เรียกว่าศาลปกครองแต่เรียกว่าคณะกรรมการแทนโดยเสนอให้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 ให้มีอำนาจหน้าที่จัดทำร่างกฎหมายและให้คำปรึกษาทางกฎหมายแก่รัฐบาลกับมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองตามที่จะได้มีกฎหมายให้อยู่ในอำนาจคณะกรรมการกฤษฎีกาด้วย

เมื่อ พ.ศ. 2478 มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกาในคดีปกครอง พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... โดยรัฐบาล ในปี พ.ศ. 2489 มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง พ.ศ. .... โดยนายประมวล กุลมาตย์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดชุมพร แต่มีข้อสรุปว่าให้รอการพิจารณา

<sup>2</sup> อุสาห์ โกมลปานิก, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน หน่วยที่ 15, สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชา, พิมพ์ครั้งที่ 33, 2547, หน้า 934

ไว้ก่อนเนื่องจากเห็นว่ายังไม่ถึงเวลาอันสมควรสำหรับการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย ในที่สุดได้เสนอให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการเรื่องราร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติเรื่องราร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 ขึ้นแทน ต่อมา พ.ศ. 2499 รัฐบาลสมัยจอมพล ป. พิบูลสงครามเป็นนายกรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติศาลปกครองให้พระคมนตรีพิจารณาแต่อยู่ในช่วงจะมีการเลือกตั้งจึงรอไว้เสนอสภาภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จนกระทั่งเกิดการรัฐประหารขึ้นร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงถูกระงับไปและหวนกลับมาได้รับความสนใจอีกครั้งเห็นได้จากการบัญญัติเกี่ยวกับศาลปกครองในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 การประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติห้าฉบับที่เกี่ยวข้องกับศาลปกครอง การบรรจุเข้าในหลักสูตรวิชากฎหมายปกครองของมหาวิทยาลัย การเชิญผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศมาบรรยายพิเศษเป็นครั้งคราว รวมถึงการส่งคณะผู้แทนไทยไปศึกษาดูงานศาลปกครอง แต่ด้วยเหตุความผันผวนทางการเมืองทำให้แนวคิดการจัดตั้งศาลปกครองไม่สัมฤทธิ์ผล

พ.ศ. 2521 รัฐบาลสมัยพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่งประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นประธาน มีกรรมการ 12 ท่านจากข้าราชการกระทรวงยุติธรรมและผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับงานด้านปกครอง ดำเนินการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ปีถัดมามีการเปลี่ยนแปลงเพื่อเตรียมความพร้อมขั้นตอนพัฒนาไปสู่การมีศาลปกครองในอนาคตโดยประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 แทนการยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาพุทธศักราช 2476 และพระราชบัญญัติเรื่องราร้องทุกข์ พ.ศ. 2492

ต่อจากนั้นได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกหลายท่านที่เสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับศาลปกครองต่อสภาผู้แทนราษฎรด้วยนับหลายฉบับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสุรินทร์คือ นายญาติ ไหวดี ผู้สนใจเรื่องศาลปกครองมาตั้งแต่ได้รับเลือกตั้งครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2489 เคยเสนอร่างต่อสภาแต่ถูกอภิปรายคัดค้านว่าหากมีศาลปกครอง ประชาชนจะมีสิทธิมากขึ้นอาจฟ้องร้องฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองอย่างเต็มที่ทำให้กระทบกระเทือนเสถียรภาพรัฐบาลได้ แต่ท่านก็มีได้ละความพยายามที่จะต่อสู้เพื่อให้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแม้จะล้มลุกคลุกคลานมานานถึงสามสิบปีเศษ ต่อเมื่อรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์เป็นนายกรัฐมนตรีเข้ารับตำแหน่งถัดจากพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2523 ที่จะจัดตั้งศาลปกครองและศาลสาขาอื่นตามความเหมาะสม นายญาติ ไหวดี ท่านจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... ต่อสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่

1 พฤษภาคม 2523 อีกครั้ง<sup>3</sup> จากการเสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองหลายฉบับนั้น จะเห็นได้ว่ามีหลักการที่ยอมรับกันว่าควรจะต้องจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย แต่มีข้อน่าสังเกตว่ามีความคิดเห็นแตกต่างกันในเรื่องขั้นตอนการจัดตั้ง ลักษณะโครงสร้าง บุคลากรและวิธีพิจารณาคดีปกครองปัจจุบันความพยายามจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทยสัมฤทธิ์ผลโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และความเห็นที่แตกต่างเกี่ยวกับรายละเอียดในการจัดตั้งศาลปกครองมีบทสรุปว่าให้แยกออกจากศาลยุติธรรมโดยจัดเป็นระบบคู่ขนานไปกับศาลยุติธรรมและศาลทหารที่มีอยู่เดิมแล้วให้มีความอิสระอย่างแท้จริง ควบคุมการแต่งตั้ง โยกย้าย ถอดถอน การจัดกลไกมิให้ฝ่ายบริหารเข้าแทรกแซง มีการจัดระบบงบประมาณของตนเอง การให้หลักประกันเรื่องค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ที่บุคลากรไม่ต้องห่วงไหวกับภาวะการครองชีพมากนัก ทั้งนี้จำเป็นต้องมีหน่วยงานธุรการของตนเองไม่ให้สังกัดองค์กรอื่นใดแม้แต่กระทรวงยุติธรรมหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งควรให้ทำหน้าที่ยกร่างกฎหมาย ตรวจสอบพิจารณาร่างกฎหมายให้ความเห็นทางกฎหมายและศึกษาวิจัยพัฒนากฎหมายต่อไปเท่านั้นเพื่อความเป็นอิสระและขจัดข้อวิตกกังวลใดๆ ที่มีอยู่

## 2. เขตอำนาจศาลปกครองและประเภทของคดีปกครอง

### 2.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเขตอำนาจศาลปกครอง

#### 2.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีบทบัญญัติในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา 25 วรรค 3 บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้” และมาตรา 41 ยังกำหนดให้บุคคลและชุมชนมีสิทธิตาม (1) ได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ (2) เสนอเรื่องราวร้องทุกข์ต่อหน่วยงานของรัฐและได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว (3) ฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็ได้กำหนดขอบเขตของหน่วยงานของรัฐแคบลง รวมถึงกำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองด้วยถ้อยคำที่สั้นกระชับขึ้น ตามมาตรา 197 บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณา

<sup>3</sup> อุสาห์ โกมลปานิก, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน หน่วยที่ 15, สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, พิมพ์ครั้งที่ 33, 2547, หน้า 936

พิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการ  
ดำเนินกิจการทางปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น

อำนาจศาลปกครองตามวรรคหนึ่ง ไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กร  
อิสระซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระนั้นๆ

การจัดตั้ง วิธีพิจารณาคดี และการดำเนินงานของศาลปกครองให้เป็นไปตาม  
กฎหมายว่าด้วยการนั้น”

ซึ่งเป็นหลักการเดิมที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช  
2540 โดยมีบทบัญญัติในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย มาตรา 28 บัญญัติว่า “บุคคลย่อม  
อ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของ  
บุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยก  
บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้”

มาตรา 60 “บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่  
ของรัฐ ในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน  
 ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา 61 “บุคคลย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ และได้รับแจ้งผลการ  
พิจารณาภายในเวลาอันสมควร ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

และ มาตรา 62 “สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ  
 รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำ  
 หรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการพนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความ  
คุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวเป็นการให้สิทธิแก่ประชาชนชาวไทยเช่นเดียวกับ  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่มีบทบัญญัติในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของ  
ชนชาวไทย มาตรา 28 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของ  
ตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อ  
ศีลธรรมอันดีของประชาชน

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยก  
บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

บุคคลย่อมสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติ  
ในหมวดนี้ได้โดยตรง หากการใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องใดมีกฎหมายบัญญัติรายละเอียดแห่งการใช้

สิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้แล้ว ให้การใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องนั้นเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการส่งเสริม สนับสนุน และช่วยเหลือจากรัฐ ในการใช้สิทธิตามความในหมวดนี้”

มาตรา 58 “บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน”

มาตรา 59 “บุคคลย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์และได้รับแจ้งผลการพิจารณาภายในเวลาอันรวดเร็ว”

และมาตรา 60 “บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำ หรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น”

แสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนชาวไทยในการใช้สิทธิทางศาล โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในหมวด 10 ยังกำหนดรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับศาลปกครองไว้ตามมาตรา 223 ว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

อำนาจศาลปกครองตามวรรคหนึ่ง ไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น

ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้นและจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้” ซึ่งหลักการนี้ยังคงรองรับไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 ดังที่กล่าวมาข้างต้น

### 2.1.2 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้น เพื่อให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีข้อพิพาททางกฎหมายปกครองระหว่างเอกชนกับหน่วยงาน

ของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน เกี่ยวกับการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งตามอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง การกระทำละเมิดในทางปกครอง หรือการทำสัญญาทางปกครอง อันเป็นเรื่องของกฎหมายมหาชน และโดยที่ระบบการพิจารณาและพิพากษาคดีจำเป็นต้องมีกระบวนการเป็นพิเศษต่างจากคดีปกติทั่วไป เพราะผลแห่งคำพิพากษาอาจกระทบถึงการบริหารราชการแผ่นดิน หรือต้องจ่ายเงินภาษีอากรของส่วนรวมเป็นค่าชดเชยหรือค่าเสียหายแก่เอกชน ในขณะที่เดียวกันเอกชนจะอยู่ในฐานะเสียเปรียบที่ไม่อาจทราบข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐได้ ในการพิจารณาจึงจำเป็นต้องใช้ระบบไต่สวนเพื่อหาข้อเท็จจริงที่แท้จริง และต้องมีตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญเป็นการเฉพาะซึ่งสามารถตรวจสอบได้จากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และประชาชนทั่วไป ซึ่งจะถูกระทบในทางใดทางหนึ่งจากคำพิพากษาของศาลปกครอง รวมทั้งต้องมีหน่วยงานธุรการของศาลปกครองที่เป็นอิสระ ฉะนั้น เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นี้ขึ้น

#### เขตอำนาจศาลปกครอง

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดความหมายของเขตอำนาจศาลปกครองไว้ว่าหมายถึง เขตพื้นที่ที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ซึ่งศาลปกครองแต่ละศาลมีเขตอำนาจบัญญัติไว้

ตามมาตรา 7 บัญญัติว่า “ศาลปกครองแบ่งออกเป็นสองชั้น คือ

- (1) ศาลปกครองสูงสุด
- (2) ศาลปกครองชั้นต้น ได้แก่
  - (ก) ศาลปกครองกลาง
  - (ข) ศาลปกครองในภูมิภาค

ตามมาตรา 8 บัญญัติว่า “ให้จัดตั้งศาลปกครองสูงสุดชั้นมีที่ตั้งในกรุงเทพมหานครหรือในจังหวัดใกล้เคียง

ให้จัดตั้งศาลปกครองกลางชั้นมีที่ตั้งในกรุงเทพมหานครหรือ ในจังหวัดใกล้เคียง โดยมีเขตตลอดท้องที่กรุงเทพมหานคร จังหวัดนครปฐม จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดราชบุรี จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรสงคราม และจังหวัดสมุทรสาคร

ในระหว่างที่ศาลปกครองในภูมิภาคยังมีได้มีเขตอำนาจในท้องที่ใด ให้ศาลปกครองกลางมีเขตอำนาจในท้องที่นั้นด้วย

บรรดาคดีที่เกิดขึ้นนอกเขตอำนาจศาลปกครองกลาง ตามวรรคสอง และวรรคสาม จะยื่นฟ้องต่อศาลปกครองกลางก็ได้ ทั้งนี้ ให้อยู่ในดุลพินิจของศาลนั้นที่จะได้รับพิจารณาพิพากษาคดีที่ยื่นฟ้องเช่นนั้นได้ เว้นแต่คดีที่โอนมาตามหลักเกณฑ์ของการพิจารณาคดีปกครอง

การจัดตั้งและการกำหนดเขตอำนาจของศาลปกครองในภูมิภาคให้กระทำโดยพระราชบัญญัติโดยคำนึงถึงปริมาณคดีและการบริหารบุคลากรของศาลปกครอง โดยจะกำหนดให้เขตอำนาจศาลปกครองในภูมิภาคครอบคลุมเขตการปกครองหลายจังหวัดก็ได้

ศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองกลาง และศาลปกครองในภูมิภาค จะเปิดทำการเมื่อใดให้ประธานศาลปกครองสูงสุดประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดวันเปิดทำการของศาลปกครอง”

จากบทบัญญัติดังกล่าวปัจจุบันในประเทศไทยมีศาลปกครอง 2 ชั้น คือ

1) ศาลปกครองสูงสุด คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด มีดังต่อไปนี้<sup>4</sup>

1. คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ที่ประชุมใหญ่ ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด

“คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” หมายความว่า คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายได้แก่ คณะกรรมการที่ทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่างๆ เช่น คณะกรรมการอุทธรณ์ตามกฎหมายควบคุมอาคาร คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ เป็นต้น

ในระหว่างที่ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดยังไม่ประกาศกำหนดนั้น ศาลปกครองที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งคดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คือ ศาลปกครองชั้นต้น เว้นแต่กฎหมายเฉพาะกำหนดเป็นอย่างอื่น<sup>5</sup>

2. คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี กฎบางเรื่องเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเนื่องจากได้ตราหรือออกโดยองค์กรฝ่ายปกครองระดับสูง เช่น โดยพระมหากษัตริย์ หรือโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เช่น พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตอุทยาน

<sup>4</sup> มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

<sup>5</sup> มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

<sup>6</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2548, หน้า 146



แห่งชาติ ประกาศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์กำหนดสินค้าใดให้เป็นสินค้าที่ต้องห้ามในการส่งออกหรือในการนำเข้าในกรณีที่น่าจะเป็นหรือสมควรเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ<sup>7</sup> มติคณะรัฐมนตรีที่มีลักษณะเป็นกฎ กฏกระทรวง หรือกฎ ก.พ. ที่ออกโดยความเห็นชอบหรือโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี เป็นต้น กฎหมายจึงได้บัญญัติให้ฟ้องคดีว่ากฎหมายเหล่านี้ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้โดยตรงต่อศาลปกครองสูงสุด ไม่ต้องฟ้องคดีที่ศาลปกครองชั้นต้นก่อน

3. คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 116 วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด”

#### 4. คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

นอกจากคดีดังกล่าวข้างต้นแล้ว โดยปกติคดีที่จะขึ้นสู่ศาลปกครองสูงสุดจะต้องเป็นคดีที่ได้ฟ้องและพิจารณาในศาลปกครองชั้นต้นก่อน แล้วจึงค่อยอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด คดีประเภทนี้จะเป็นคดีที่ขึ้นสู่ศาลปกครองสูงสุดมากที่สุด ดังนั้น จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าศาลปกครองสูงสุดทำหน้าที่เป็นศาลอุทธรณ์ในคดีปกครองโดยทั่วไป และเป็นศาลชั้นต้นและศาลสุดท้ายในคดีปกครองบางประเภท คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุดไม่ว่ามูลคดีจะเกิดที่ใดหรือผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาอยู่ที่ใดก็สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดได้ แต่ต้องยื่นฟ้องให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ ถ้าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และคดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด ต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดโดยตรง แต่ถ้าเป็นการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ต้องยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น

#### 2) ศาลปกครองชั้นต้น แบ่งออกเป็น

1. ศาลปกครองกลาง มีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีครอบคลุมพื้นที่จังหวัดกรุงเทพมหานคร นครปฐม นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ และสมุทรสาคร หรือมีเขตอำนาจศาลปกครองในภูมิภาคที่ยังมิได้มีเขตอำนาจในท้องที่ใด คดีที่อยู่ในอำนาจของ ศาลปกครองกลาง มีเขตอำนาจกว้างขวางกว่าศาลปกครองชั้นต้นอื่น โดยมีเขตอำนาจดังนี้

<sup>7</sup> มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522

1.1 โดยปกติ ศาลปกครองกลางมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีต่างๆ ที่เกิดขึ้น หรือที่ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาในเขตท้องที่กรุงเทพมหานครและ 7 จังหวัดใกล้เคียง ได้แก่ จังหวัด นครปฐม นนทบุรี ปทุมธานี ราชบุรี สมุทรปราการ สมุทรสงคราม สมุทรสาคร<sup>8</sup>

1.2 ในกรณีที่ได้มีการจัดตั้งศาลปกครองภูมิภาคขึ้นบ้างบางศาลแล้ว แต่ยังมี ท้องที่บางจังหวัดมิได้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองภูมิภาคศาลใดเลย กรณีเช่นนี้ ศาลปกครองกลางมีอำนาจรับพิจารณาพิพากษาคดีจนกว่าจะมีการจัดตั้งศาลปกครองภูมิภาคให้ พิจารณาพิพากษาคดีในท้องที่นั้น<sup>9</sup> และแม้มีการจัดตั้งศาลปกครองในภูมิภาคแล้ว บรรดาคดีของเขต ท้องที่ศาลปกครองในภูมิภาคที่จัดตั้งขึ้นใหม่ ซึ่งค้างพิจารณาอยู่ในศาลปกครองกลาง ศาลปกครอง กลางยังคงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนั้นต่อไป<sup>10</sup>

1.3 แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะสามารถฟ้องคดีต่อศาลชั้นต้นอื่นได้อยู่แล้วก็ตาม แต่ หากผู้ฟ้องคดีประสงค์จะมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลางก็อาจกระทำได้ ทั้งนี้ ให้อยู่ในดุลพินิจของ ศาลปกครองกลางที่จะไม่รับพิจารณาพิพากษาคดีนั้น เช่น คดีที่ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาอยู่จังหวัดสงขลา และอาจฟ้องคดีที่ศาลปกครองสงขลาได้ แต่ได้นำคดีนั้นมายื่นฟ้องที่ศาลปกครองกลาง ถ้าศาล ปกครองกลางเห็นสมควรใช้ดุลพินิจรับพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าวก็สามารถทำได้<sup>11</sup>

1.4 ส่วนคดีปกครองที่มีได้เกิดขึ้นในราชอาณาจักร ถ้าผู้ฟ้องคดีมีสัญชาติ ไทยแต่ไม่มีภูมิลำเนาอยู่ในประเทศไทย ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นอื่นได้ กรณีเช่นนี้ ผู้ฟ้องคดีก็มีสิทธิยื่นฟ้องคดีได้ที่ศาลปกครองกลาง<sup>12</sup>

1.5 นอกจากนั้น ศาลปกครองกลางยังมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ที่โอนมาจากศาลปกครองชั้นต้นอื่นอีกด้วย ตามหลักเกณฑ์เรื่องการโอนคดีปกครอง

## 2. ศาลปกครองในภูมิภาค<sup>13</sup>

การจัดตั้งและการกำหนดเขตอำนาจให้กระทำโดยพระราชบัญญัติโดย คำนึงถึงปริมาณคดีและการบริหารบุคลากรของศาลปกครอง โดยจะกำหนดให้เขตอำนาจศาล ปกครองในภูมิภาคครอบคลุมเขตการปกครองหลายจังหวัดก็ได้<sup>14</sup> ในวาระเริ่มแรก กฎหมายได้

<sup>8</sup> มาตรา 8 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

<sup>9</sup> มาตรา 8 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

<sup>10</sup> มาตรา 95 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

<sup>11</sup> มาตรา 8 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

<sup>12</sup> ข้อ 29 วรรคสาม แห่งระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.

2543

<sup>13</sup> โครงสร้างศาลปกครอง, สืบค้น มิถุนายน 2562, จาก [www.admincourt.go.th](http://www.admincourt.go.th)

<sup>14</sup> มาตรา 8 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

บัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองในภูมิภาคตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 94 ไว้มีจำนวน 16 แห่ง ปัจจุบันดำเนินการจัดตั้งศาลปกครองในภูมิภาคแล้ว 14 แห่ง ได้แก่ ศาลปกครองขอนแก่น ศาลปกครองเชียงใหม่ ศาลปกครองนครราชสีมา ศาลปกครองนครศรีธรรมราช ศาลปกครองพิษณุโลก ศาลปกครองยะลา ศาลปกครองระยอง ศาลปกครองสงขลา ศาลปกครองสุพรรณบุรี ศาลปกครองอุดรธานี ศาลปกครองอุบลราชธานี ศาลปกครองเพชรบุรี ศาลปกครองนครสวรรค์ และศาลปกครองภูเก็ต

นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องในเรื่องศาลปกครองอีกคือพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ตามมาตรา 14 บัญญัติว่า “เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา 11 ให้ถือว่าเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง” และมาตรา 11 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบตามมาตรา 5 ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตนก็ได้ ในการนี้หน่วยงานของรัฐต้องออกไปรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้นโดยไม่ชักช้า เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้วหากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐก็ให้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย

ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอที่ได้รับตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันในกำหนดนั้นจะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบและขออนุมัติขยายระยะเวลาออกไปได้ แต่รัฐมนตรีดังกล่าวจะพิจารณาอนุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน”

มาตรา 5 บัญญัติว่า “หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง”

ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้างต้นเป็นการบัญญัติไว้ก่อนที่จะมีการจัดตั้งศาลปกครอง ฉะนั้นเมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองเรียบร้อยแล้วในปี พ.ศ. 2542 จึงให้ใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้นับแต่นั้นเป็นต้นมา

**วิธีพิจารณาคดีปกครองมีลักษณะที่สำคัญคือ**

1. วิธีพิจารณาคดีในศาลปกครองเป็นระบบที่แสวงหาข้อเท็จจริงโดยเอกสารเป็นหลัก และใช้ระบบไต่สวน โดยตุลาการศาลปกครองจะมีบทบาทที่สำคัญในการดำเนินคดีตั้งแต่เริ่มคดี โดยอาจตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม กำหนดประเด็น ส่งคำคู่ความ เอกสาร แสวงหาพยานหลักฐาน รับฟังพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญหรือพยานหลักฐานอื่นที่คิดว่าจะเป็นประโยชน์แก่คดี ชักถามพยานตลอดจนออกคำสั่งสืบพยานและพิพากษาคดีเมื่อใดก็ได้ ตามแต่จะเห็นสมควร ทั้งนี้ เพื่อให้ศาลสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดีได้ครบถ้วนและมากที่สุด เพื่อจะได้พิจารณาพิพากษาคดีได้อย่างยุติธรรม แม้ผู้ฟ้องคดีจะยากไร้หรือไม่มีทุนทรัพย์หรือไม่มีความรู้ความเข้าใจที่ลึกซึ้งในระบบหรือระเบียบของทางราชการก็ตาม<sup>15</sup>

ซึ่งบทบาทของตุลาการศาลปกครองจะคล้ายกับบทบาทของผู้พิพากษาไต่สวนในชั้นก่อนพิจารณาคดีในระบบวิธีพิจารณาคดีอาญาแบบไต่สวน<sup>16</sup> โดยผู้พิพากษาหรือศาลมีอำนาจในการแสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐานเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนที่เป็นตำรวจ ถือเป็นลักษณะพิเศษที่โดดเด่นเป็นเอกลักษณ์ของระบบไต่สวน นั่นก็คือการมีผู้พิพากษาไต่สวน ทำหน้าที่ในการแสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐานเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวน อำนาจหน้าที่ของผู้พิพากษาไต่สวนคือการรวบรวมพยานหลักฐานทุกประเภทที่จะสามารถนำมาใช้ในการพิจารณาว่าคดีมีมูลพอที่จะดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาในชั้นพิจารณาคดีของศาลหรือไม่ ลักษณะของการทำหน้าที่ของผู้พิพากษาไต่สวนคือการที่กฎหมายได้กำหนดให้ผู้พิพากษาซึ่งมีสถานะและหลักประกันความเป็นตุลาการทำหน้าที่ของพนักงานสอบสวนในชั้นสอบสวน

2. กระบวนพิจารณาทำเป็นลายลักษณ์อักษร กล่าวคือ ในคดีปกครองโดยหลัก กระบวนพิจารณาต่างๆ ตั้งแต่การทำคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม รายงาน กระบวนพิจารณา คำแถลงของคู่กรณี คำแถลงการณ์ของผู้แถลงคดี ตลอดจนคำพิพากษาและคำสั่งต่างๆ ของศาล ต้องทำเป็นหนังสือหรือเป็นลายลักษณ์อักษร

3. ให้อีกโอกาสคู่กรณีทราบข้อเท็จจริง ได้แย้งและแสดงพยานหลักฐานได้เต็มที่ ศาลต้องฟังคู่กรณีทุกฝ่ายและต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบถึงความเห็นของคดี ให้อีกโอกาสคู่กรณีในการชี้แจงและแสดงหลักฐานประกอบข้ออ้างของตน ตลอดจนแก้ไขข้อกล่าวหาของอีกฝ่ายหนึ่ง คู่กรณีมีสิทธิขอตรวจดูพยานหลักฐานที่แต่ละฝ่ายได้ยื่นไว้ในสำนวน เว้นแต่กรณีใดมีกฎหมายคุ้มครองให้ไม่ต้องเปิดเผยหรือศาลเห็นว่าจำเป็นต้องไม่เปิดเผย เพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่การดำเนินงานของรัฐ แต่

<sup>15</sup> ฤทัย หงส์ศิริ, ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2545, หน้า 87 - 88

<sup>16</sup> ฤทัย อาทิวา, คู่มือกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและพยานชั้นสูง, จัดพิมพ์โดย โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, หน่วยที่ 2 หน้า 25

กรณีที่ไม่เปิดเผยศาลก็ไม่อาจนำพยานหลักฐานดังกล่าวมาใช้รับฟังในการพิจารณาพิพากษาคดีได้<sup>17</sup> เนื่องจากขัดกับหลักการนี้ นอกจากนี้ในการนัดไต่สวน ศาลต้องแจ้งกำหนดการไต่สวนให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องทราบล่วงหน้าเพื่อเปิดโอกาสให้คู่กรณีนั้นคัดค้านหรือชี้แจงข้อเท็จจริงได้ เว้นแต่ข้อเท็จจริงนั้นไม่มีผลกระทบต่อการศึกษาพิพากษาคดีหรือคู่กรณีที่เกี่ยวข้องได้ทราบข้อเท็จจริงนั้นมาก่อนแล้ว<sup>18</sup>

4. วิธีพิจารณาคดีที่เรียบง่าย รวดเร็ว และประหยัด เนื่องจากในการดำเนินคดีปกครอง คู่กรณีอาจดำเนินการด้วยตนเองได้โดยไม่ต้องมีทนาย หรืออาจมอบหมายให้ทนายความดำเนินการก็ได้ ดังนั้น กฎหมายจึงกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีเพื่อให้ความสะดวกแก่ประชาชนไว้หลายประการ เช่น ไม่ได้กำหนดแบบของคำฟ้องไว้ เพียงแต่ขอให้ใช้ถ้อยคำสุภาพและมีรายการครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ คู่กรณีอาจยื่นคำฟ้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลปกครองหรืออาจยื่นคำฟ้องโดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้ และหากคำฟ้องที่ยื่นมามีรายการไม่ครบ หรือไม่ชัดเจน หรือไม่อาจเข้าใจได้ สำนักงานศาลปกครองก็จะแนะนำ หรือตุลาการอาจสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องให้ถูกต้อง<sup>19</sup>

5. วิธีพิจารณาที่มีกลไกในการตรวจสอบถ่วงดุลการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการ ในการพิจารณาในคดีปกครองอำนาจในการรับฟังข้อเท็จจริง และการพิพากษาคดีนั้นเป็นขององค์กรคณะตุลาการ แต่กำหนดมาตรการในการตรวจสอบการใช้อำนาจไว้ โดยมีระบบการพิจารณาคดีแบบไต่สวนและระบบการถ่วงดุล 3 ฝ่าย ในกระบวนการพิจารณาระหว่างตุลาการเจ้าของสำนวน (มีหน้าที่สรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากคำฟ้องและพยานหลักฐานอื่นๆ ส่งให้แก่คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน) ตุลาการผู้แถลงคดี (มีหน้าที่จัดทำสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และความเห็นของตนในการวินิจฉัยคดีนั้นเสนอต่อองค์กรคณะ เพื่อเป็นการถ่วงดุลหรือตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรคณะด้วย) และองค์กรคณะพิจารณาและพิพากษา

6. วิธีพิจารณาที่คำนึงถึงการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและสิทธิเสรีภาพของประชาชนไปพร้อมกัน เนื่องจากคดีพิพาททางปกครองนอกจากมีผลกระทบต่อคู่กรณีแล้ว ยังอาจมีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะด้วย ดังนั้น ศาลปกครองจึงมีหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รวมถึงต้องคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและวางหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติราชการและจัดทำกิจการของรัฐด้วย เช่น ในกรณีที่ศาลปกครองเห็นสมควรมีอำนาจกำหนดมาตรการ

<sup>17</sup> มาตรา 55 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

<sup>18</sup> ข้อ 51 วรรคสาม แห่งระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

<sup>19</sup> มาตรา 45 และมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

หรือวิธีการใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีได้ ไม่ว่าจะ  
จะมีคำร้องขอจากคู่กรณีหรือไม่ก็ตาม<sup>20</sup> หรือในกรณีที่คู่กรณีถอนฟ้อง ถ้าเป็นคดีที่เกี่ยวกับการ  
คุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือคดีที่การพิจารณาต่อไปจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือการถอน  
คำฟ้องเกิดจากการสมยอมกันโดยไม่เหมาะสม ศาลปกครองจะมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ถอนคำฟ้องก็ได้  
หรือในกรณีที่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองเสร็จเด็ดขาดแล้ว หากปรากฏ  
ว่าคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ทำขึ้นโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใด และต่อมาข้อเท็จจริง  
หรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญซึ่งทำให้ผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งขัดกับ  
กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น คู่กรณีหรือบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกกระทบจากผล  
แห่งคดีนั้น อาจมีคำขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองนั้นใหม่ก็ได้  
ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ<sup>21</sup>

## 2.2 ประเภทของคดีปกครอง

ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษา "คดีปกครอง" ซึ่งเป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้น  
ระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่กับเอกชน หรือข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานทาง  
ปกครองหรือเจ้าหน้าที่ด้วยกันเอง และข้อพิพาทดังกล่าวเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำ หรือ  
การละเว้นการกระทำที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ตามมาตรา 9  
โดยมีลักษณะดังต่อไปนี้<sup>22</sup>

2.2.1 คดีพิพาทที่เกิดจากการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ไม่  
ว่าจะเป็นการออกกฎที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศ  
กระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ หรือจากการออกคำสั่งทางปกครองที่มีผลบังคับเป็นการเฉพาะราย  
เช่น คำสั่งอนุญาต คำสั่งอนุมัติ คำสั่งแต่งตั้ง หรือจากการกระทำอื่นใด เช่น การรื้อถอนบ้านที่ก่อสร้าง  
ผิดแบบของเจ้าหน้าที่เทศบาล เป็นต้น โดยผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการออกกฎคำสั่งทางปกครอง หรือการ  
กระทำ ตามหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เหตุของความไม่ถูกต้องตาม  
กฎหมายของกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือการกระทำอื่นของเจ้าหน้าที่นั้นมีอยู่หลายประการได้แก่  
กระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือกระทำโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือ  
กระทำโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการ  
กระทำนั้น หรือกระทำโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะ

<sup>20</sup> มาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

<sup>21</sup> มาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

<sup>22</sup> มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

เป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควรหรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ

2.2.2 คดีพิพาทเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร เช่น กรณีที่มีกฎหมาย บัญญัติให้เจ้าหน้าที่กระทำการให้เสร็จภายใน 30 วันแต่ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ดำเนินการไม่เสร็จภายในเวลาดังกล่าว หรือแม้เป็นกรณีที่ไม่ได้ มีกำหนดเวลาที่ต้องดำเนินการแล้วเสร็จเอาไว้แต่โดยปกติ เจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จได้ในระยะเวลาหนึ่งแต่เจ้าหน้าที่นั้นกลับไม่ได้ดำเนินการใดๆ จนเวลาล่วงเลยไปเป็นเวลานานเกินสมควร หรือเป็นกรณีที่ยื่นคำขอต่อเจ้าหน้าที่แล้ว เจ้าหน้าที่ปฏิเสธไม่รับคำขอดังกล่าว หรือกรณีที่ไปแจ้งความแล้วเจ้าหน้าที่ตำรวจไม่รับแจ้งความ เป็นต้น

2.2.3 คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ตาม กฎหมายโดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

1) การกระทำละเมิดทางปกครอง เช่น ผู้บัญชาการตำรวจสันติบาลมีคำสั่งปิดสถานบริการที่เปิดบริการเกินเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือเจ้าหน้าที่ละเลยไม่ต่อใบอนุญาตให้ผู้ประกอบการหรือต่อใบอนุญาตให้ผู้ประกอบการล่าช้าเกินสมควรจนเป็นเหตุให้ผู้ประกอบการได้รับความเสียหาย หรือ

2) ความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ เช่น กรมทางหลวงกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนต่ำกว่าจำนวนค่าทดแทนที่ผู้ถูกเวนคืนควรจะได้รับ เป็นต้น

2.2.4 คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ซึ่งเป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือ สัญญาอื่นที่มีลักษณะตามที่กฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นสัญญาทางปกครอง เช่น สัญญาสัมปทาน ให้บริษัทเอกชนจัดทำทางด่วน สัญญาที่เทศบาลจ้างให้บริษัทเอกชนก่อสร้างถนน สะพาน หรือจัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคต่างๆ เช่น ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท เป็นต้น

2.2.5 คดีพิพาททางปกครองอื่น เช่น กรณีที่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะว่าอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองหรือให้หน่วยงานปกครองต้องฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับบุคคลให้กระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดสำหรับคดีที่มีลักษณะดังกล่าวข้างต้น กฎหมายให้ถือว่าเป็นคดีปกครอง ซึ่งจะอยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองโดยกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น สำหรับศาลปกครองสูงสุดนั้น กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ที่มีลักษณะดังต่อไปนี้

1) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด โดยผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นคำวินิจฉัยที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และไม่พอใจคำวินิจฉัยดังกล่าว

2) คดีพิพาทเกี่ยวกับความไม่ถูกต้องตามกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

3) คดีพิพาทที่กฎหมายอื่นกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด

4) คดีพิพาทที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเมื่อศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งและคู่กรณีไม่พอใจคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าว คดีปกครองบางประเภท กฎหมายกำหนดห้ามไม่ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือกำหนดให้ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

เรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ซึ่งกำหนดไว้ตามมาตรา 9 วรรคสอง ได้แก่

1. การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร คือ การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหารเท่านั้น เช่น การดำเนินการทางวินัยทหาร ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยทหาร พุทธศักราช 2476 ได้แก่ การลงทัณฑ์แก่ผู้กระทำความผิดต่อวินัยทหาร การกักขัง เป็นต้น

2. การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการ (ก.ต.) ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ เช่น การพิจารณาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษา หรือให้ออกจากตำแหน่งผู้พิพากษา เป็นต้น

3. คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น

นอกจากนี้ยังมีคดีที่อยู่นอกจากที่กล่าวข้างต้น ซึ่งในช่วงที่ศาลปกครองกลางเปิดทำการใหม่ ศาลปกครองกลางเคยมีคำสั่งไม่รับฟ้องไว้หลายกรณี แยกเป็นประเภทได้ดังนี้<sup>23</sup>

1) เรื่องที่ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีเป็นประชาชนด้วยกัน

2) เรื่องที่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นรัฐวิสาหกิจที่ได้จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่ง

และพาณิชย์

3) เรื่องที่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีโดยการกระทำส่วนตัว มิใช่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจทางปกครอง

<sup>23</sup> ฤทัย หงส์ศิริ, ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2545,



- 4) เรื่องที่ข้อพิพาทเกิดจากสัญญาทั่วไป มิใช่สัญญาทางปกครอง
- 5) เรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลแพ่งหรือศาลอาญา
- 6) เรื่องที่ขาดอายุความฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแล้วตั้งแต่วันที่ 9 มีนาคม 2544 ซึ่งเป็นวันที่ศาลปกครองเปิดทำการ
- 7) เรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการใดๆ ของพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งถือว่าไม่ใช่เป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง
- 8) เรื่องที่ประสงค์จะขอให้ศาลปกครองลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐในทางวินัยหรือทางอาญาเพราะเจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย
- 9) เรื่องที่ความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีได้หมดสิ้นไปแล้วในขณะที่มาขึ้นคำฟ้อง หรือมีการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีแล้วก่อนที่ศาลจะมีคำสั่งให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา
- 10) เรื่องที่ฟ้องเจ้าหน้าที่ที่ทะเลาะเมิดในการปฏิบัติหน้าที่
- 11) เรื่องที่ฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดที่เกิดจากการที่ข้าราชการหรือลูกจ้างของหน่วยงานขับรถโดยประมาทเลินเล่อชนรถของเอกชนเสียหายหรือชนผู้อื่นได้รับบาดเจ็บ
- 12) เรื่องที่ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ใช้วิธีการแก้ไขเยียวยาที่กฎหมายกำหนดไว้
- 13) เรื่องที่ฟ้องคณะกรรมการเลือกตั้งในเรื่องต่างๆ

### 3. ประเภทของความเสียหายและผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง

#### 3.1 ประเภทของความเสียหาย

##### 3.1.1 ผลจากการกระทำทางปกครอง

ผลจากการกระทำทางปกครองในประเทศไทยเกิดขึ้นได้จากหลายรูปแบบ โดยเกิดจากการกระทำในทางปกครอง แบ่งได้ 4 รูปแบบ คือ<sup>24</sup>

1) *ปฏิบัติการทางปกครอง* เช่น การตรวจตราว่ามีการฝ่าฝืนกฎหมายหรือไม่ ตัวอย่างคือ การตรวจโรงงาน แรงงาน อาคาร ซึ่งไม่มีผลอะไรไปกระทบสิทธิของประชาชนโดยตรง

<sup>24</sup> กมลชัย รัตนสกววงศ์, กฎหมายปกครอง, กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, พิมพ์ครั้งที่ 7, 2551, หน้า 35

แต่ถ้ามีการสั่งการจะเริ่มมีการกระทบสิทธิ เพราะฉะนั้นการปฏิบัติการในทางปกครองมักไม่มีคดีขึ้นสู่ศาล เพราะยังไม่มีข้อพิพาท แต่อาจร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาได้

2) *นิติกรรมทางปกครอง* หรืออาจเรียกว่า คำสั่งในทางปกครอง “นิติกรรมทางปกครอง” คือสิ่งที่ฝ่ายปกครองกระทำการไปแล้วก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับฝ่ายปกครองผู้กระทำการภายในขอบเขตของกฎหมายมหาชน โดยมีการแสดงเจตนาคล้ายกับกฎหมายแพ่ง ถ้าเป็นนิติกรรมทางปกครองจริงแล้วจะต้องมีองค์กรรมมาคอยตรวจสอบด้วยว่านิติกรรมนั้น ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ถ้าไม่ชอบจะยกเลิกเพิกถอนอย่างไร ส่วน “คำสั่งในทางปกครอง” ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หมายถึง การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นต่อบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลต่อสภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัย การอุทธรณ์ การรับรอง การจดทะเบียน แต่ไม่รวมถึงการออกกฎ

3) *คำสั่งทั่วไปในทางปกครอง* มีลักษณะกำลังจะว่าเป็นนิติกรรมในทางปกครองก็ไม่ใช่ จะว่าเป็นกฎหมายก็ไม่เชิง ก็เพราะว่ามีลักษณะเป็นเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง แต่ไม่เจาะจงตัวบุคคลไว้ล่วงหน้า คำสั่งทั่วไปมีลักษณะผสม คือไม่มีการเจาะจงตัวบุคคลไว้ล่วงหน้า แต่เป็นกรณีเฉพาะราย เช่น ป้ายจราจร ป้ายเหล่านี้ไม่ใช่กฎหมายเพราะไม่ได้บอกว่าจะใช้กับใครโดยเฉพาะเจาะจง แต่เป็นการห้ามโดยทั่วไปสำหรับบุคคลที่อยู่บริเวณนั้น รวมทั้งตำรวจจราจรด้วย เพราะฉะนั้นป้ายจราจรจึงไม่ใช่กฎหมาย แต่เป็นคำสั่งทั่วไปเพราะมีลักษณะเจาะจงเฉพาะเรื่อง แต่ไม่ระบุตัวบุคคล เมื่อใครมาพบต้องปฏิบัติตาม ในทางกฎหมายปกครอง คำสั่งทั่วไปจึงไม่เป็นนิติกรรมทางปกครองในตัวเอง แต่กฎหมายให้ถือว่าเป็นนิติกรรมทางปกครองเพราะมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความชอบด้วยกฎหมาย การยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทั่วไปในทางปกครองเช่นเดียวกับนิติกรรมทางปกครอง

4) *สัญญาทางปกครอง* เนื้อหาสาระของสัญญานั้นต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือส่วนรวม สัญญาที่ทำขึ้นนั้น คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งอย่างน้อยจะต้องเป็นส่วนราชการ (ฝ่ายปกครอง) สรุปว่าสัญญาทางปกครองแบ่งได้ 2 แบบ คือ

ก. *สัญญาที่ฝ่ายปกครองทำกับเอกชน (subordination)* โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ

ข. *สัญญาที่ส่วนราชการด้วยกันทำกันเอง (co-ordination)* เพื่อประโยชน์ของส่วนรวม เช่น ร่วมทุนกันสร้างเครื่องกำจัดขยะ แต่ถ้าส่วนราชการทำกับเอกชนมิใช่เพื่อประโยชน์สาธารณะแต่เพื่อสนับสนุนกิจการของรัฐ ดังนี้ไม่ใช่สัญญาทางปกครอง แต่เป็นสัญญาทางแพ่ง

### 3.1.2 ผลจากละเมิดทางปกครอง

การกระทำเช่นไรจึงจะเป็นการกระทำละเมิดจะต้องพิจารณาจากบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด ตามมาตรา 420 ที่ว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำต่อบุคคลอื่น โดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น” และการกระทำละเมิดที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องรับผิดชอบอยู่ในอำนาจของศาลปกครองนั้นจะต้องเป็นละเมิดที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือละเมิดที่เกิดจากการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง คำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรเท่านั้น

สำหรับการกระทำละเมิดที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายนั้น กฎหมายในที่นี้หมายถึงพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่อยู่ในลำดับชั้นเดียวกับพระราชบัญญัติ เมื่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามที่กฎหมายดังกล่าวได้ให้ไว้แล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ใดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ผู้นั้นย่อมฟ้องหน่วยงานทางปกครองต่อศาลปกครองเพื่อได้รับผิดฐานละเมิดได้ เช่น เจ้าหน้าที่ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาดเกินกว่าที่จำเป็นหรือโดยมิชอบด้วยกฎหมายเป็นเหตุให้ผู้ถูกยึดหรืออายัดทรัพย์สินได้รับความเสียหาย เป็นต้น แต่ถ้การกระทำละเมิดเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ตามปกติ เช่น พนักงานขับรถของหน่วยราชการขับรถชนคนได้รับบาดเจ็บหรือเสียชีวิต โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ การกระทำละเมิดในกรณีเช่นนี้อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ในเรื่องการกระทำละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่มีข้อสังเกตคือ หากเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ตามปกติ คดีอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม แต่ถ้าเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร คดีอยู่ในอำนาจของศาลปกครองรวมทั้งการกระทำละเมิดอันเกิดจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หมายความว่า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่อ เป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับความเสียหายจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>25</sup>

โดยที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้แบ่งลักษณะการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็น 2 กรณี คือ กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก และกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

<sup>25</sup> อำพน เจริญชินทร์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการฟ้องและการดำเนินคดีในศาลปกครอง, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, พิมพ์ครั้งที่ 3, 2545, หน้า 76 - 77

### 1) กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก

อาจเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อเอกชนทั่วไป หรือกระทำละเมิดต่อเจ้าหน้าที่ด้วยกันก็ได้ ซึ่งเจ้าหน้าที่ดังกล่าวอาจเป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดหรือไม่ก็ได้ การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อบุคคลภายนอกนั้น แยกพิจารณาได้ดังนี้<sup>26</sup>

#### 1.1) การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่

เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่อาจเป็นการกระทำต่อบุคคลภายนอกหรือหน่วยงานรัฐก็ได้ หากการกระทำนั้นเกิดขึ้นในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ ผู้เสียหายก็ต้องฟ้องหน่วยงานรัฐโดยตรงจะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ แต่ถ้การกระทำนั้นมิใช่เกิดขึ้นในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้เสียหายก็ต้องฟ้องเจ้าหน้าที่นั้นเป็นการส่วนตัวตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อย่างไรก็ตามถ้าหากการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ที่มีได้สังกัดหน่วยงานใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานรัฐที่ต้องรับผิดชอบ ซึ่งมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่า “หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ในกรณีผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้”

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง ”

การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ คือ การที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งการกระทำละเมิดดังกล่าวอาจเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการกระทำทางกายภาพ หรือการใช้อำนาจตามกฎหมายในทางปกครอง การออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรก็ได้ เช่น บุรุษไปรษณีย์ขับรถไปส่งจดหมายโดยประมาทเลินเล่อไปชนบุคคลภายนอกได้รับบาดเจ็บ กรณีเช่นนี้เป็นกรณิการกระทำทางกายภาพและเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นต้น

ในกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต่อบุคคลภายนอก หน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายโดยตรงในผลแห่งละเมิดนั้น ซึ่งผู้เสียหายสามารถฟ้องหน่วยงานของรัฐให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้<sup>27</sup> หรือแม้แต่ในกรณีที่การกระทำละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ผู้เสียหายก็จะฟ้องเจ้าหน้าที่นั้นโดยตรงไม่ได้จะต้องฟ้องกระทรวงการคลังแทน แต่มีข้อยกเว้นที่

<sup>26</sup> อ่ำพน เจริญชินวรินทร์, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ, กรุงเทพมหานคร : วิเจ. พรินต์ติ้ง, (พิมพ์ครั้งที่ 3) 2546, หน้า 5-12

<sup>27</sup> มาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบใดๆ เช่น กรณีเหตุสุดวิสัยภัยธรรมชาติ กรณีปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่ชอบด้วยกฎหมาย ดังคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 51/2476 ทางน้ำที่อยู่ในความควบคุมดูแลของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นพิเศษซึ่งไม่ใช่ทางน้ำสาธารณะธรรมดา นั้น เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ยอมมีอำนาจสั่งให้ปฏิบัติการเกี่ยวกับการระบายน้ำ และการรักษาผลประโยชน์ของราษฎรได้ตามที่เห็นสมควร เมื่อผู้ใดทำตามคำสั่งของเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่แล้ว ท่านว่าไม่ต้องรับผิดชอบละเมิดต่อผู้ที่ได้รับความเสียหายอันเกิดขึ้นเพราะการทำตามคำสั่งนั้น

#### 1.2) การกระทำละเมิดที่มีใช้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่

การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่มีใช้เกิดขึ้นในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่หน่วยงานรัฐไม่ต้องรับผิดชอบต่อการกระทำนั้นถือเป็นเรื่องเฉพาะตัวของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น ผู้เสียหายจะต้องฟ้องต่อเจ้าหน้าที่ผู้นั้นโดยตรงตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยการกระทำละเมิดต่อผู้เสียหาย ซึ่งมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่า “ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มีใช้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้”

การที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกไม่ว่าการละเมิดนั้นเป็นการกระทำในการดำเนินชีวิตส่วนตัวโดยแท้หรือเป็นการกระทำในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ แต่การกระทำนั้นไม่เกี่ยวข้องกับปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดนั้นเป็นการเฉพาะตัว ดังนั้น ผู้เสียหายจึงต้องฟ้องให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยตรงเท่านั้น ไม่อาจฟ้องหน่วยงานของรัฐให้ร่วมรับผิดชอบดังกล่าวกับเจ้าหน้าที่ได้<sup>28</sup> เนื่องจากพระราชบัญญัติฉบับนี้จำกัดความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐไว้เฉพาะการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นการปฏิบัติหน้าที่ หากมีใช้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐก็ไม่ต้องรับผิดชอบซึ่งตรงกับหลักความรับผิดชอบของหน่วยงานราชการในทางละเมิดตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่มีอยู่เดิม กล่าวคือ เดิมหน่วยงานราชการจะต้องรับผิดชอบในละเมิดซึ่งเกิดขึ้นจากการกระทำในทางหน้าที่จ้างของลูกจ้างและรับผิดชอบในการกระทำของข้าราชการในฐานะที่เป็นตัวแทนของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล ตัวอย่างเช่น เจ้าหน้าที่คนหนึ่งขับรถไปเที่ยวพักผ่อนส่วนตัวแล้วขับรถไปเฉี่ยวชนผู้อื่นกฎหมายในมาตรานี้ถือว่าเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบส่วนตัว ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ได้ แต่ฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้

<sup>28</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่”, วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 28 ฉบับที่ 2 (มิถุนายน 2541), หน้า 368

ซึ่งมีหลักในการพิจารณากรณีความผิดที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้เสียหายในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการ แต่เป็นการกระทำโดยส่วนตัวที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะต้องรับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียว คือ<sup>29</sup>

1. กรณีที่เจตนาของเจ้าหน้าที่ว่าต้องการกระทำเพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือประโยชน์ของผู้อื่นหรือไม่ ถ้าใช่ เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหาย เช่น เจตนาถ่มน้ำลายใส่ผู้เสียหาย เจตนาทุจริตต่อหน้าที่ทำให้เอกชนเสียหาย ดังคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1931/2518 จำเลยเป็นข้าราชการสังกัดกรมไปรษณีย์จ่อครดเก็บไปรษณีย์ตรงผู้ไปรษณีย์ จำเลยตำแหน่งงานตำรวจจราจรที่สั่งให้จำเลยจ่อครดให้ถูกที่ เจ้าพนักงานตำรวจจะโรงศรีระเข้าไปในรถแจ้งข้อหาฐานดูหมิ่นเจ้าพนักงาน จำเลยขับรถไปโดยเร็วและผลักตำรวจจกจากรถ การค่าและการขัดขวางการจับกุมเป็นเรื่องส่วนตัวไม่เกี่ยวกับกรมไปรษณีย์ กรมไปรษณีย์ไม่ต้องร่วมรับผิดชอบด้วย

2. กรณีที่ผลของการกระทำ แม้ว่าเจ้าหน้าที่จะไม่ได้กระทำโดยมีเจตนา นอกเหนือจากที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการตามปกติ แต่ก็ได้ก่อให้เกิดผลเสียหายร้ายแรงแก่เอกชน เช่นนี้ก็อาจถือว่าเป็นการกระทำโดยส่วนตัวที่เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบ เช่น การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจใช้กำลังป้องกันผู้ต้องหาหลบหนี ได้ใช้กำลังเกินกว่าเหตุทำให้ผู้ต้องหาบาดเจ็บสาหัส เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปในการพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่กระทำความเสียหายอยู่ในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ จะมีหลักเกณฑ์พิจารณาที่สำคัญคือดูที่เจตนาว่าเจ้าหน้าที่นั้นทำเพื่อส่วนตัวหรือเพื่อประโยชน์ส่วนรวมและดูผลที่เกิดขึ้นจากการกระทำว่าเกินสมควรกว่าเหตุหรือไม่ ซึ่งวิญญูชนก็พึงรู้ได้จากพฤติการณ์ของการกระทำนั้น

## 2) กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

นอกจากการกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกแล้ว เจ้าหน้าที่อาจทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐและอาจเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ก็ได้ ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้

### 2.1) การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่

การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ต่อหน่วยงานรัฐนั้น หากมิใช่กระทำไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็ไม่ต้องรับผิดชอบแต่ถ้าการกระทำนั้นมิใช่เกิดขึ้นในการปฏิบัติหน้าที่ก็ต้องบังคับไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์คือนำกฎหมายแพ่งเอกชนในเรื่องละเมิดมาบังคับนั่นเอง อย่างไรก็ตาม หากเจ้าหน้าที่ผู้

<sup>29</sup> รังสิกร อุปพงษ์, “ทฤษฎีทั่วไปว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐและเจ้าหน้าที่”, เอกสารประกอบการบรรยายการอบรมหลักสูตรพิเศษประกาศนียบัตร สาขาวิชาการกฎหมายปกครอง รุ่นที่ 2, สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2 กันยายน 2543, หน้า 4

นั้นจะต้องรับผิดชอบเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงต่อหน่วยงานรัฐ การเรียกร้องค่าเสียหาย หน่วยงานรัฐจะเป็นผู้พิจารณาโดยคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมด้วย โดยมีต้องใช้เต็มจำนวนก็ได้ ซึ่งมาตรา 10 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่า “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา 8 มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์”

กรณีนี้เป็นเรื่องเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่นั้นสังกัดอยู่หรือหน่วยงานอื่นของรัฐก็ตาม ซึ่งอาจเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการกระทำทางกายภาพ หรือการใช้อำนาจตามกฎหมายในทางปกครอง การออกกฎคำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรก็ได้ เช่น ส. เป็นเจ้าหน้าที่ขับรถยนต์ของกรุงเทพมหานคร ได้ขับรถยนต์เพื่อไปส่งเอกสารยังกระทรวงมหาดไทยตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ในระหว่างทาง ส. ขับรถยนต์ด้วยความประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้รถยนต์ที่ ส. ขับมาชนเสาไฟฟ้าข้างถนนของการไฟฟ้านครหลวงได้รับความเสียหาย การกระทำของ ส. ดังกล่าวเป็นการกระทำทางกายภาพ ซึ่งเป็นการกระทำละเมิดต่อการไฟฟ้านครหลวงอันเป็นหน่วยงานของรัฐที่ ส. ไม่ได้อยู่ในสังกัด แต่เป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่เพราะการกระทำละเมิดเกิดในเวลาราชการขณะ ส. ปฏิบัติหน้าที่อยู่ และยังเป็นการกระทำละเมิดต่อกรุงเทพมหานครอันเป็นงานของรัฐที่ตนสังกัดด้วย เพราะการขับรถยนต์ชนเสาไฟฟ้า ทำให้รถยนต์ของกรุงเทพมหานคร ซึ่ง ส. ขับมาดังกล่าวได้รับความเสียหายด้วย เป็นต้น<sup>30</sup>

จากกรณีดังกล่าวมานี้จะเห็นว่า ส. ขับรถด้วยความประมาทเลินเล่อในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ชนเสาไฟฟ้าข้างถนน หากการกระทำโดยประมาทของ ส. เป็นความประมาทเลินเล่อที่วิญญูชนก็ไม้อาจจะหลีกเลี่ยงได้ อาทิ ในขณะที่ถนนลื่นมากเพราะมีน้ำมันตกลงบนถนนเป็นจำนวนมาก ทำให้การบังคับรถไม่อยู่ในวิสัยที่จะบังคับได้ ถ้าเป็นกรณีนี้ ส. ก็ไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหาย แต่หน่วยงานที่ ส. สังกัดอยู่จะต้องรับผิดชอบ เพราะถือว่าเป็นการละเมิดที่เกิดขึ้นในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

## 2.2) การกระทำละเมิดที่มีใจเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่

<sup>30</sup> อำนวย เจริญชินทร์, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ, กรุงเทพมหานคร : วิเจ พรินต์ติ้ง, (พิมพ์ครั้งที่ 3) 2546, หน้า 35-36

ความในตอนที่ท้ายของมาตรา 10 วรรคหนึ่ง ที่ว่า “ การกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ” กล่าวคือ ถ้าการละเมิดนั้นไม่ได้เกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เช่นนี้ต้องบังคับ ไปตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อันเป็นหลักทั่วไปในเรื่องละเมิด<sup>31</sup> เช่นเดียวกับกรณีที่บุคคลภายนอกกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ซึ่งหมายความว่าเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดนั้นเสมอ และหน่วยงานของรัฐย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้ผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนเต็มจำนวนของความเสียหายที่เจ้าหน้าที่ผู้ผิดก่อให้เกิดขึ้นแก่ตน แต่ถ้าเหตุละเมิดในเรื่องส่วนตัวนี้ หน่วยงานของรัฐนั้นมีส่วนผิดด้วย ก็อาจจะให้ลดค่าสินไหมทดแทนลงไป ทั้งนี้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามมาตรา 442 เหมือนกับละเมิดทั่วไปว่า ผู้เสียหายมีส่วนผิดก็ต้องลดค่าสินไหมทดแทนลงต้องเอามาใช้ปรับเหมือนหลักละเมิดทั่วไป

### 3) หลักเกณฑ์กรณีหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบเพื่อการละเมิด

สำหรับความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐในผลของละเมิด อาจเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำไปด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบไปก่อน แล้วจึงจะมาใช้สิทธิไล่เบี้ยในภายหลังเอากับเจ้าหน้าที่ พิจารณาดังนี้ คือ

#### 3.1) กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดขณะปฏิบัติหน้าที่

ในการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ ที่หน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบนั้นจะต้องเป็นกรณี กระทำในขณะปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น โดยหน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายในผลแห่งละเมิดนั้นก่อนตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ที่ระบุไว้ว่า

“หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำไปในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้” การกำหนดไว้ให้ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐโดยตรง ก็เท่ากับว่าหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบในความเสียหายไปก่อนนั่นเอง

#### 3.2) กรณีหน่วยงานของรัฐมีส่วนต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น

การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ ในขณะปฏิบัติหน้าที่นั้น บางกรณีเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐ ก็มีส่วนต้องรับผิดชอบด้วย หากความเสียหายนั้น เป็นการผสมกัน โดยรัฐจะมาเรียกค่าเสียหายแก่เจ้าหน้าที่ผู้ผิดในภายหลังเต็มจำนวนไม่ได้ เพราะรัฐเองก็มีส่วนผิดหรือมีความ

<sup>31</sup> สะเทือน ชุตสกุล, “พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539” ในหนังสือ “สาระสำคัญของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่”, เอกสารเผยแพร่ จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, พฤษภาคม 2540, หน้า 36



บกพร่อง<sup>32</sup> เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐเอารถของทางราชการไปใช้เป็นการส่วนตัว แล้วเกิดอุบัติเหตุทำ ความเสียหายให้แก่เอกชน เพราะเบรคของรถไม่ดี เนื่องจากหน่วยงานของรัฐบกพร่องมิได้มีการ บำรุงรักษารถดังกล่าวให้อยู่ในสภาพที่ใช้งานได้ตามปกติ หรือถ้าการละเมิดเกิดจากระบบการ ดำเนินงานส่วนรวม เช่น ระบบการคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการบกพร่อง ทำให้ได้คนไม่ดีมารับ ราชการ หรือระบบการฝึกงานของเจ้าหน้าที่บกพร่อง โดยส่งเจ้าหน้าที่ใหม่ไปปฏิบัติงานเลย โดยยัง มิได้มีการจัดให้มีการฝึกงานอย่างเพียงพอ

ในกรณีดังกล่าว รัฐต้องหักค่าเสียหายในส่วนที่รัฐเองก็มีส่วนผิดด้วย ซึ่งมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัตินี้ระบุไว้ว่า

“ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของ รัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย”

การหักส่วนที่หน่วยงานรัฐจะต้องมีส่วนรับผิดชอบด้วยนั้น โดยพิจารณาว่า การทำละเมิดนั้นเกิดจากส่วนใดมากกว่ากัน เป็นสัดส่วนเท่าใด การพิจารณาหลักเกณฑ์ การลดหย่อน หรือหักส่วนความรับผิดชอบให้แก่เจ้าหน้าที่นั้น ไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของ หน่วยงานนั้นตามข้อเท็จจริงแต่ละรายไป หากหน่วยงานรัฐมีส่วนต้องรับผิดชอบก็ต้องหักส่วนที่ทำให้ เกิดความเสียหายนั้นออกจากความเสียหายที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะต้องรับผิดชอบต่อหน่วยงานรัฐนั้นด้วย

### 3.3) กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้สิทธิเรียกค่าเสียหายต่อหน่วยงานของรัฐ

ในกรณีความเสียหายเกิดจากกรณีละเมิดของเจ้าหน้าที่ในขณะปฏิบัติ หน้าที่ หากปรากฏว่า เจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายไปก่อนแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสามารถใช้สิทธิเรียกให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนได้ ทั้งนี้เป็นไปตาม มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวว่า “ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทน แก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่ง ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนให้มีกำหนดอายุความหนึ่ง ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย”

การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้สิทธิเรียกค่าเสียหายต่อหน่วยงานรัฐนั้น จะต้องดำเนินการภายใน 1 ปี นับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชดใช้ค่าเสียหายให้กับผู้ถูกทำละเมิด สิทธิ ดังกล่าวนี้อาจต้องเป็นสิทธิที่พึงได้ตามกฎหมายด้วย หากการชดใช้ค่าเสียหายของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเป็น เพราะความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของตัวเองแม้จะเกิดขึ้นในการปฏิบัติหน้าที่ ก็ไม่มีสิทธิที่จะ เรียกหรือค่าเสียหายที่ตนได้เสียไปก่อนหน้านี้แล้ว

<sup>32</sup> สะเทือน ชุตสกุล, “พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539” ในหนังสือ “สาระสำคัญของ กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่”, เอกสารเผยแพร่ จัดทำโดย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, พฤษภาคม 2540, หน้า 57

#### 4) หลักเกณฑ์กรณีหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบบุคคลภายนอก

กรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ ผู้เสียหายที่เป็นบุคคลภายนอกอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐ โดยยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทน สำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นกับตนได้ หน่วยงานของรัฐจะปฏิเสธความรับผิด หรือขอให้ผู้เสียหายไปดำเนินการทางศาลยุติธรรมหรือ ศาลปกครองก่อนมิได้ เพราะไม่มีกฎหมายใดให้อำนาจหน่วยงานของรัฐจะปฏิเสธในกรณีดังกล่าวได้ ทั้งนี้ได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวว่า “ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่าหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบตามมาตรา 5 ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทน สำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตนก็ได้ ในการนี้หน่วยงานของรัฐต้องออกใบรับคำขอไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้นโดยไม่ชักช้า.....”

การที่ผู้เสียหายยื่นคำขอต่อหน่วยงานรัฐเป็นทางเลือกหนึ่งที่กฎหมายความรับผิดทางละเมิดเปิดโอกาสให้กับผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดอยู่ไม่ต้องฟ้องยังศาลยุติธรรมก็ได้ เพราะผู้เสียหายบางคนอาจมีปัญหาค่าใช้จ่ายและต้องใช้เวลาอันหากจะนำไปฟ้องยังศาลยุติธรรม การมายื่นคำขอต่อหน่วยงานรัฐไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายหรือค่าธรรมเนียมใดๆ เพราะเป็นกรณีที่หน่วยงานต้องรับผิดชอบอยู่แล้ว

#### 5) กรณีการใช้อำนาจของหน่วยงานรัฐในการใช้สิทธิไล่เบียดเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด

##### 5.1) โดยอำนาจของกฎหมายปกครอง

กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดเกิดความเสียหายต่อบุคคลภายนอกในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่นั้น หากบุคคลภายนอกซึ่งเป็นผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่กับหน่วยงานของรัฐเป็นจำเลยร่วมกัน หากหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าเสียหายแก่บุคคลภายนอกไปแล้ว หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ หากการกระทำของเจ้าหน้าที่นั้นเป็นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง<sup>33</sup>

การใช้สิทธิไล่เบียด กรณีนี้เป็นอำนาจตามกฎหมายคือ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายปกครองที่บัญญัติขึ้นมาเพื่อให้อำนาจหน่วยงานของรัฐสามารถดำเนินการได้โดยมีกฎหมายรับรองไว้

##### 5.2) โดยอำนาจของกฎหมายเอกชน

กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกและบุคคลภายนอกซึ่งเป็นผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐร่วมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นจำเลยร่วม เมื่อ

<sup>33</sup> มาตรา 8 วรรคแรก แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

หน่วยงานของรัฐชดใช้เงินให้แก่บุคคลภายนอกไปแล้วนั้น หากพิจารณาตามมาตรา 76 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จะเห็นว่า การที่เจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติหน้าที่เป็นการกระทำแทนหน่วยงานของรัฐซึ่งถือเป็นนิติบุคคล ดังนั้น รัฐก็ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อบุคคลภายนอกนั้น ในกรณีนี้หากรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้ว หน่วยงานของรัฐก็ไม่สูญเสียสิทธิจะไล่เบี้ยเอาแก่ผู้ก่อความเสียหาย<sup>34</sup>

กรณีดังกล่าวมานี้ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำละเมิดจะอ้างว่าหน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมและจะรับผิดชอบตามส่วนเท่านั้น ไม่สามารถจะกล่าวอ้างเป็นข้อต่อสู้ได้ เนื่องจากการกระทำของเจ้าหน้าที่เป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชน จึงไม่อาจนำหลักกฎหมายเอกชนเรื่องความรับผิดชอบระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างมาบังคับใช้ได้ หน่วยงานของรัฐจึงมีสิทธิฟ้องไล่เบี้ยได้เต็มจำนวน<sup>35</sup>

หากพิจารณาตามกฎหมายปกครองในความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่แล้ว จะให้อำนาจหน่วยงานรัฐที่จะออกคำสั่งทางปกครองเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้เงินแก่หน่วยงานรัฐได้ เจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะยกข้อต่อสู้ให้หน่วยงานต้องรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมไม่ได้ ไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ เพราะกรณีการเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินของหน่วยงานรัฐเป็นอำนาจตามกฎหมายปกครองถือเป็นข้อพิพาททางปกครอง หากคนมีข้อโต้แย้งไม่เห็นด้วย ก็ชอบที่จะใช้สิทธินำเรื่องข้อโต้แย้งฟ้องศาลปกครองได้ มิใช่เป็นข้อพิพาทตามกฎหมายแพ่งเอกชนแต่อย่างใด

### 3.2 ประเภทของผู้มีสิทธิฟ้องคดี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่ละฉบับได้บัญญัติเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีแตกต่างกันไปตามยุคสมัย แต่ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้นต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง” จากบทบัญญัติดังกล่าวนี้ ผู้เขียนเห็นว่าคำกล่าวที่ว่า “ผู้ใด” น่าจะหมายถึงบุคคลทั่วไปเป็นหลัก ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดา เป็นประชาชนทั่วไป หรือเป็นบุคคลหลายคนที่รวมตัวกันตั้งเป็นนิติบุคคล เป็นคณะบุคคล แต่ต้องเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง จึงจะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล

<sup>34</sup> มาตรา 76 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

<sup>35</sup> วรณาริ สิงโต, คำสั่งของฝ่ายปกครองที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงิน, ศึกษากรณีมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, หน้า 136

ปกครอง หรือเป็นองค์กรของรัฐที่กฎหมายให้อำนาจหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในการฟ้องคดีต่อศาล ดังนั้นจึงขอแบ่งประเภทของผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองในประเทศไทย ดังนี้<sup>36</sup>

### 3.2.1 บุคคลธรรมดา

บุคคลธรรมดาทุกคนมีสิทธิฟ้องคดีปกครองโดยไม่จำกัดว่าบุคคลดังกล่าวจะมีสัญชาติใด และต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถตามกฎหมายแพ่ง คือ ต้องไม่เป็นผู้เยาว์ คนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ ในกรณีที่บุคคลผู้ไร้ความสามารถฟ้องคดีปกครองจะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยความสามารถ กล่าวคือ ผู้เยาว์ต้องได้รับความยินยอมจากผู้แทนโดยชอบธรรม<sup>37</sup> แต่ถ้าผู้เยาว์ซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่าสิบห้าปี บริบูรณ์ประสงค์จะฟ้องคดีปกครองด้วยตนเอง ถ้าศาลเห็นสมควรจะอนุญาตให้ฟ้องคดีปกครองด้วยตนเองก็ได้ คนไร้ความสามารถต้องให้ผู้อนุบาลฟ้องคดีแทน<sup>38</sup> คนเสมือนไร้ความสามารถต้องได้รับความยินยอมจากผู้พิทักษ์<sup>39</sup>

ในกรณีหากบุคคลธรรมดาถูกโต้แย้งสิทธิจากสัญญาทางปกครองก็ย่อมตกเป็นผู้เสียหายและมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ ซึ่งกรณีบุคคลธรรมดานี้ไม่ค่อยมีปัญหาในการพิจารณาถึงความเป็นผู้เสียหาย แต่มีข้อที่ควรพิจารณา คือ ตำแหน่งที่มีกฎหมายรับรอง เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ นายกองกิจการบริหารส่วนตำบล เป็นต้น ตำแหน่งเหล่านี้มีสถานะเป็นบุคคลธรรมดาที่มีกฎหมายรับรองไว้ สิทธิของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าวจะถูกจำกัดมากกว่าสิทธิของเอกชน โดยจำต้องยอมตนตกอยู่ภายใต้บังคับบัญชา ความสัมพันธ์ของบุคคลดังกล่าวจึงมีทั้งความสัมพันธ์ในฐานะส่วนตัว และความสัมพันธ์ในฐานะผู้ใต้บังคับบัญชา หากเป็นการปฏิบัติตามระเบียบหรือคำสั่งของผู้บังคับบัญชา บุคคลนั้นย่อมกระทำในฐานะผู้ใต้บังคับบัญชามีไซ้ในฐานะส่วนตัว สถานภาพทางกฎหมายในฐานะส่วนตัวของบุคคลนั้นย่อมไม่ถูกกระทบกระเทือน และไม่ถือว่าเป็นผู้เสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องโต้แย้งระเบียบหรือคำสั่งนั้นได้ แต่ถ้าระเบียบหรือคำสั่งของผู้บังคับบัญชามีผลไปกระทบต่อสิทธิส่วนตัวของบุคคลดังกล่าวโดยตรง เช่น คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการ คำสั่งดังกล่าวเป็นนิติกรรมทางปกครองซึ่งข้าราชการผู้ถูกกระทบสิทธิสามารถฟ้องโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวได้ ในกรณีนี้จึงถือได้ว่าข้าราชการผู้นั้นเป็นผู้เสียหาย ดังนั้น หากคู่สัญญาที่เป็นหน่วยงานของรัฐถูกโต้แย้งสิทธิจากข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

<sup>36</sup> อำนวย เจริญชีวิต, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ, กรุงเทพมหานคร : วิเจ ประพันธ์, (พิมพ์ครั้งที่ 3) 2546, หน้า 184 – 188.

<sup>37</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 21

<sup>38</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 28

<sup>39</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 34

หน่วยงานของรัฐดังกล่าวสามารถฟ้องโต้แย้งเกี่ยวกับข้อพิพาทนั้นโดยผ่านผู้แทนซึ่งดำรงตำแหน่งตามกฎหมายของหน่วยงานนั้น เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดฟ้องคดีในนามของจังหวัด กรณีถือได้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดฟ้องคดีในฐานะเป็นผู้แทนของหน่วยงานของรัฐซึ่งถูกโต้แย้งสิทธิจากสัญญาทางปกครอง มิได้เป็นการฟ้องคดีในฐานะส่วนตัว<sup>40</sup>

**แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง เรื่องผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง กรณีบุคคลที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากเรื่องทางปกครอง**

### 1. กลุ่มที่มีสิทธิฟ้อง

ตัวอย่าง กรณีที่ศาลปกครองรับคำฟ้องไว้พิจารณา ตามมาตรา 9 (1)

คำสั่งที่ ร.686/2552 คำร้องที่ ร.517/2552

ผู้ฟ้องคดีนายจักรภัทร กรวยสุวรรณ อ้างว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (ผู้อำนวยการโรงเรียนสตรีวิทยา 2) มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าใช้จ่ายสำหรับการจัดการเรียนการสอนเพื่อส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพการศึกษาของนักเรียนซึ่งจัดให้นักเรียนเกินมาตรฐานที่รัฐจัดให้ และค่าใช้จ่ายเพื่อเสริมสร้างสวัสดิการและสวัสดิภาพนักเรียน อันเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับเงินบำรุงการศึกษาของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานให้โรงเรียนในสังกัดถือปฏิบัติ ที่ออกตามประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง เงินบำรุงการศึกษาของสถานศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการที่ระบุว่า การเก็บค่าใช้จ่ายนั้นให้เป็นไปตามความสมัครใจของผู้ปกครองและนักเรียน เมื่อการแจ้งค่าใช้จ่ายดังกล่าวได้ระบุไว้ชัดเจนว่าการชำระค่าใช้จ่ายสำหรับการจัดการเรียนการสอนนั้นให้เป็นไปด้วยความสมัครใจของผู้ปกครองและนักเรียน มิได้มีลักษณะเป็นการบังคับผู้ฟ้องคดีและนักเรียนว่าจะต้องชำระค่าใช้จ่ายตามที่โรงเรียนเรียกเก็บแต่อย่างใด ซึ่งแม้ผู้ปกครองหรือนักเรียน ไม่สมัครใจและมิได้ชำระเงินค่าใช้จ่ายตามจำนวนที่โรงเรียนกำหนด นักเรียนก็ยังคงได้เรียนและร่วมกิจกรรมต่างๆ เช่นเดียวกับนักเรียนอื่นที่ได้ชำระเงิน โดยไม่มีผลกระทบใดๆ เกี่ยวกับการเรียนการสอนของนักเรียนแต่อย่างใด จึงไม่อาจถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันจะทำให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ตัวอย่าง กรณีที่ศาลปกครองรับคำฟ้องไว้พิจารณา ตามมาตรา 9 (2)

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 54/2545 (อุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 1080/2544)

<sup>40</sup> จุฑามาศ นาคทัง, ผู้มีสิทธิฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง, วิทยานิพนธ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554, หน้า 124

ผู้ฟ้องคดีนางสาวσύเอง แซ่อึ้งได้แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีสำนักงานที่ดินจังหวัดอุดรธานี สาขาบ้านผือให้ไปรังวัดสอบเขตที่ดินมือเปล่าซึ่งผู้ฟ้องคดีครอบครองมาตั้งแต่ พ.ศ. 2537 เพื่อขอออกเอกสารสิทธิในที่ดิน แต่พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิเสธ โดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีเอกสารใดๆ ที่จะดำเนินการให้ได้ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจึงนำคดีมาฟ้องศาล

คำสั่งศาลสูง เมื่อผู้ฟ้องคดีไปแจ้งต่อเจ้าพนักงานที่ดินเพื่อออกเอกสารสิทธิในที่ดินมือเปล่าที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองทำประโยชน์มาเป็นเวลา 8 ปี แม้ผู้ฟ้องคดีไม่มีเอกสารใดๆ เกี่ยวกับที่ดิน เจ้าพนักงานที่ดินก็ชอบที่จะให้ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอและดำเนินการตามขั้นตอนเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธไม่ดำเนินการให้ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง และมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จึงมีคำสั่งให้ศาลปกครองชั้นต้นรับคำฟ้องไว้พิจารณา

ตัวอย่าง กรณีที่ศาลปกครองรับคำฟ้องไว้พิจารณา ตามมาตรา 9 (3)

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 130/2545 (อุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 1130/2544)**

ผู้ฟ้องคดีนายประกอบ ชูคำ เป็นพนักงานขับรถยนต์ของผู้ถูกฟ้องคดี สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพัทลุง และได้ขับรถยนต์ของผู้ถูกฟ้องคดีไปเกิดอุบัติเหตุ คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นการกระทำโดยประมาทเล็กน้อยแต่ไม่ถึงขั้นร้ายแรง ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีเห็นชอบด้วย ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้รับแจ้งผลการพิจารณาของกระทรวงการคลังว่าผู้ฟ้องคดีประมาทเล็กน้อยอย่างร้ายแรง จึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบและเรียกให้ผู้ฟ้องคดีทำหนังสือรับสภาพหนี้และสัญญาค้ำประกัน โดยหักเงินผ่อนชำระหนี้เป็นรายเดือน

คำสั่งศาลสูง มูลเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดจากการออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลัง เมื่อผู้ฟ้องคดีร้องทุกข์ขอความเป็นธรรมเกี่ยวกับการต้องรับผิดชอบจ่ายเงินตามคำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ตามข้อ 19 ของระเบียบฯ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงเป็นการร้องทุกข์หรือฟ้องคดีเพื่อให้เพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งดังกล่าวตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และเข้าลักษณะเป็นคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ซึ่งศาลอาจมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งได้ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แม้ผู้ฟ้องคดีได้ทำหนังสือรับสภาพหนี้และทำสัญญาผ่อนชำระหนี้ภายหลังจากการร้องทุกข์แล้วก็ตาม แต่ประเด็นที่ฟ้องต่อศาลให้วินิจฉัยความชอบหรือไม่ชอบของคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนก็ยังคงอยู่เพราะผู้ฟ้องคดีประสงค์จะให้ศาลตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของ

เจ้าหน้าที่อันเป็นเหตุในการออกคำสั่งนั้น ซึ่งเป็นคนละประเด็นกับการทำหน้าที่รับสภาพหนี้และสัญญาผ่อนชำระหนี้ที่ผู้ฟ้องคดีกระทำเพื่อมิให้ต้องถูกดำเนินการตามกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับชำระหนี้เท่านั้นมิได้ต้องการให้มูลเหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเพิกถอนคำสั่งระงับไป จึงให้รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินการต่อไป

## 2. กลุ่มที่ไม่มีสิทธิฟ้อง

ตัวอย่าง กรณีที่ศาลปกครองไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ตามมาตรา 9 (1)

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 27/2545 (อุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 1157/2544)**

ผู้ถูกฟ้องคดีกรมที่ดินออกเอกสารสิทธิทับที่สาธารณประโยชน์ “ป่าโคกสำโรง” “ป่าลำบุก” และ “ป่าตะโก” ผู้ฟ้องคดีนายเผื่อ ศรีระอุดมเป็นผู้ติดตามผลประโยชน์ของแผ่นดิน จึงนำคดีมาฟ้องแม้จะไม่ได้ใช้ประโยชน์จากที่สาธารณประโยชน์ที่พิพาท

คำสั่งศาลสูง บุคคลทั่วไปที่พบเห็นว่ามีกรกระทำหรือควั่นกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่บุคคลอื่น โดยบุคคลที่ได้รับการเดือดร้อนหรือเสียหายมิได้มอบอำนาจให้ดำเนินการฟ้องคดีแทน ไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีไม่ได้เป็นผู้อยู่อาศัยหรือครอบครองใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณประโยชน์ที่พิพาท เพียงแต่ได้รับการร้องเรียนจากบุคคลอื่นที่ต้องเสียหายฯ โดยที่บุคคลเหล่านั้นไม่ได้มอบอำนาจให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการฟ้องคดีแทน ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองจึงยืนตามคำสั่งศาลปกครองชั้นต้น

ตัวอย่าง กรณีที่ศาลปกครองไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ตามมาตรา 9 (4)

**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.600/2561**

ผู้ฟ้องคดีนางสาวพิรดา จำปาเทศ ฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีองค์การบริหารส่วนตำบลคำเขื่อนแก้วได้ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานจ้างประเภททั่วไป ตำแหน่งผู้ดูแลเด็ก โดยมีกำหนดไม่เกิน 1 ปี และผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือองค์การบริหารส่วนตำบลคำเขื่อนแก้วแจ้งการสิ้นสุดสัญญาจ้าง แต่ผู้ฟ้องคดีก็ยังคงมาปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกระทั่งผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งด้วยวาจาจากหัวหน้าส่วนการศึกษาให้ผู้ฟ้องคดีหยุดการปฏิบัติงาน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ต่อสัญญาจ้างทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาเห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้...(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง และมาตรา 72 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้...(3) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรือควั่นกระทำการโดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบของหน่วยงาน

ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามข้อเท็จจริงเมื่อสัญญาจ้างระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีเป็นสัญญาที่ผู้ถูกฟ้องคดี คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองที่มีภารกิจในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รวมไปถึงการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง อันมีผลทำให้สัญญาจ้างระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีเป็นสัญญาที่ให้ผู้ฟ้องคดีเข้าร่วมดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ และเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และทำให้คดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่การที่ผู้ฟ้องคดีจะมีสิทธิฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) ต่อศาลปกครองได้นั้น มาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติว่า ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าสัญญาจ้างระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีสิ้นสุดลงด้วยระยะเวลาการจ้างครบกำหนดตามที่ได้ทำสัญญาต่อกันไว้ จึงเป็นการสิ้นสุดการจ้างตามสัญญา และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะพิจารณาต่อสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดีใหม่หรือไม่ นั้น ก็เป็นดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดี ในฐานะคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งที่จะพิจารณาดำเนินการตามความเหมาะสมและความจำเป็นแก่การบริหารงานภายในของหน่วยงาน ดังนั้น คำขอของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีต่อสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำขอที่ศาลไม่สามารถกำหนดคำบังคับได้ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดี จึงไม่มีสิทธิฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีต่อสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดีตามคำขอนี้ต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีในส่วนนี้ฟังไม่ขึ้น

### 3.2.2 กลุ่มบุคคลและคณะบุคคล

คณะบุคคลคือบุคคลที่มารวมตัวกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการใดโดยเฉพาะ และอาจมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย หรือไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลก็ได้ หรืออีกความหมายหนึ่งคือการร่วมกันทำกิจการของบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป โดยไม่จำเป็นต้องมีวัตถุประสงค์ที่จะแบ่งปันผลกำไรอันพึงได้จากกิจการที่กระทำร่วมกัน ไม่มีสถานภาพบุคคล คำว่าคณะบุคคลเมื่อพิจารณาในทางกฎหมายแล้วไม่ปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ปรากฏอยู่เฉพาะในประมวลรัษฎากรซึ่งได้กำหนดให้ห้างหุ้นส่วนสามัญหรือคณะบุคคลที่มีใช้นิติบุคคลเป็นหน่วยภาษีประเภท



หนึ่ง<sup>41</sup> หรืออีกความหมายหนึ่งคณะบุคคลในความหมายที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ<sup>42</sup> คณะบุคคลหรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง ถ้าฟังเพียงคำว่า คณะบุคคลย่อมไม่อาจเข้าใจได้ว่าหมายความถึงบุคคลกลุ่มใด และมีสถานะทางกฎหมายอย่างไรในหน่วยงานทางปกครองเพราะว่าคำดังกล่าวไม่มีลักษณะเป็นคำเฉพาะ และมีความหมายในตัวเองเหมือนกับคำว่า ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้าง ทั้งนี้ เมื่อกล่าวถึงคำเหล่านี้ก็จะทราบว่าจะหมายถึง บุคคลกลุ่มใดและมีสถานะทางกฎหมายอย่างไรในหน่วยงานทางปกครอง ดังนั้น คำว่าคณะบุคคลนี้จึงน่าจะอ่านประกอบกับคำว่า หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง ซึ่งเมื่ออ่านประกอบกันแล้วก็จะได้ว่าความว่าคณะบุคคลนี้น่าจะเป็นคณะบุคคลที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครองด้วย คณะบุคคลที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครองนี้น่าจะเป็นคณะบุคคล ซึ่งผู้มีอำนาจในหน่วยงานทางปกครองได้แต่งตั้งขึ้นมาโดยอาศัยอำนาจตามตัวบทกฎหมาย เพื่อทำการอย่างใดตามที่ได้รับมอบหมาย โดยคณะบุคคลดังกล่าวไม่มีอำนาจในการออกคำสั่งใดๆ คงได้แต่เสนอความเห็นต่อผู้มีอำนาจในหน่วยงานทางปกครองเท่านั้น เช่น คณะอนุกรรมการในหน่วยงานต่างๆ

และตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า “บุคคลธรรมดา คณะบุคคล หรือนิติบุคคล อาจเป็นคู่กรณีในการพิจารณาทางปกครองได้ตามขอบเขตที่สิทธิของตนถูกระทบกระทบกระเทือน หรืออาจถูกระทบกระทบกระเทือนโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้” คือให้คณะบุคคลสามารถเข้าเป็นคู่กรณีในการพิจารณาทางปกครองได้ด้วย<sup>43</sup> ทั้งนี้ คณะบุคคลนั้นน่าจะต้องฟ้องคดีในเรื่องที่เกี่ยวกับส่วนได้เสียของตน ซึ่งอาจเป็นการฟ้องคดีเพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิของคณะบุคคล หรือปกป้องวัตถุประสงค์ของคณะบุคคลเท่านั้น ประกอบกับศาลปกครองเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจองค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร (คือ ฝ่ายปกครอง) ถ้าฟังเพียงศาลปกครองไม่อาจควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารได้ ถ้าไม่มีผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำหรืองดเว้นกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารนำเรื่องดังกล่าวมาสู่การรับรู้ของศาลด้วยการฟ้องคดีต่อศาล ดังนั้น หากไม่ให้คณะบุคคลสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้แล้ว ก็จะเกิดช่องว่างของการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารในกรณีที่ได้รับ ความเดือดร้อนหรือเสียหาย คือ คณะบุคคล แต่คณะบุคคลที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้นั้นน่าจะ ต้องฟ้องคดีในเรื่องที่เกี่ยวกับส่วนได้เสียของตน ซึ่งอาจเป็นการฟ้องคดีเพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิ

<sup>41</sup> การแตกหน่วยภาษี โดยจัดตั้งคณะบุคคล, สืบค้น มิถุนายน 2562, จาก [www.pattanakit.net](http://www.pattanakit.net)

<sup>42</sup> อำนวย เจริญชินินทร์, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ, กรุงเทพมหานคร : วีเจ พรินต์ติ้ง, (พิมพ์ครั้งที่ 3) 2546, หน้า 26 - 27

<sup>43</sup> มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ของคณะบุคคล หรือปกป้องวัตถุประสงค์ของคณะบุคคลเท่านั้น เช่น คณะบุคคลที่ร่วมกันจัดทำหนังสือออกจำหน่ายในนามคณะบุคคล แต่เจ้าพนักงานการพิมพ์เห็นว่าหนังสือนั้นต้องห้ามตามกฎหมาย และดำเนินการพิจารณาแล้วมีคำสั่งให้คงจำหน่าย คณะบุคคลจึงดำเนินการโต้แย้งคัดค้านและอุทธรณ์คำสั่งเจ้าพนักงานการพิมพ์ ตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด แต่ปรากฏว่ายังคงมีการยืนยันตามคำสั่งของเจ้าพนักงานการพิมพ์ ซึ่งคำสั่งดังกล่าวกระทบกระเทือนต่อสิทธิในการประกอบอาชีพ คณะบุคคลยอมนำเรื่องดังกล่าวฟ้องต่อศาลปกครองได้ หรือคณะบุคคลรวมตัวกันก่อตั้งชมรมขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพิทักษ์สิ่งแวดล้อม ย่อมมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้เพิกถอนคำสั่งของกรมโรงงานอุตสาหกรรม ที่อนุญาตให้มีการก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดมลภาวะที่ไม่เหมาะสมได้<sup>44</sup>

จากคำอธิบายข้างต้นนิติบุคคล สมาคม มูลนิธิ คือ คณะบุคคลธรรมดาคนหนึ่ง กองทรัพย์กองหนึ่ง หรือกิจการใดกิจการหนึ่ง ซึ่งกฎหมายรับรองให้เป็นบุคคลอีกคนหนึ่งแยกต่างหากจากบุคคลธรรมดาที่เข้ามาหรือที่เกี่ยวข้องในกองทรัพย์สินหรือในกิจกรรมนั้นๆ โดยกฎหมายรับรองให้คณะบุคคลธรรมดานั้นหรือกองทรัพย์สินนั้นหรือกิจการนั้นมีความสามารถในการมีสิทธิหน้าที่ต่างๆ ตามกฎหมายเช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา เว้นแต่สิทธิหน้าที่ต่างๆ ซึ่งโดยสภาพแล้วจะพึงมีพึงเป็นเฉพาะบุคคลธรรมดาเท่านั้น นิติบุคคลถึงจะมีสิทธิเหมือนบุคคลธรรมดา การใช้สิทธิหรือหน้าที่ที่ได้มาแล้ว นิติบุคคลหาอาจกระทำได้ด้วยตัวเอง จำเป็นต้องมีบุคคลธรรมดาเป็นผู้กระทำการดังกล่าวแทนตนและในนามตน บุคคลธรรมดาหรือคณะบุคคลเรียกว่า ผู้แทนหรือองค์กรนิติบุคคลเปรียบเสมือนอวัยวะสมองหรือหัวใจของบุคคลธรรมดา เจตนาหรือความประสงค์ของนิติบุคคลจะมีอยู่อย่างไรย่อมแสดงให้ปรากฏออกมาโดยผู้แทนหรือองค์กรนิติบุคคล

อาจเป็นนิติบุคคลที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายไทย หรือนิติบุคคลตามกฎหมายต่างประเทศก็ได้ ซึ่งการจะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ต้องมีอำนาจตามกฎหมาย กล่าวคือเรื่องที่จะฟ้องนั้นต้องอยู่ในวัตถุประสงค์ของนิติบุคคล ถ้าเรื่องที่จะฟ้องไม่อยู่ในวัตถุประสงค์แล้วก็เป็นกรฟ้องคดีโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมาย สำหรับนิติบุคคลตามกฎหมายไทย แบ่งเป็น

(1) นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน เป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเอกชนโดยจะต้องมีคุณสมบัติและจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยเรื่องนิติบุคคล เช่น บริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนจำกัด สมาคม มูลนิธิ สหกรณ์ สหภาพแรงงาน สันนิบาต สมาพันธ์ต่างๆ เป็นต้น

<sup>44</sup> อำนวย เจริญชีวินทร์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการฟ้องและการดำเนินคดีในศาลปกครองฯ, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, พิมพ์ครั้งที่ 3, 2545, หน้า 186 - 188

(2) นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน เป็นนิติบุคคลที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายมหาชน ถูกจัดตั้งและยกเลิกโดยกฎหมาย มีฐานะเหนือกว่าเอกชนเพราะมีอำนาจมหาชนในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเป็นภารกิจหลักของรัฐ นิติบุคคลมหาชนจึงผูกพันต่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามสัญญากับเอกชน ซึ่งความรับผิดชอบตามสัญญากับเอกชนจะจำกัดเฉพาะการเรียกร้องค่าเสียหาย ไม่อาจบังคับให้ชำระหนี้โดยเฉพาะเจาะจงได้ในทุกกรณี เพราะต้องคำนึงถึงประโยชน์มหาชนหรือภารกิจสาธารณะและไม่อาจบังคับชำระหนี้จากทรัพย์สินของแผ่นดินได้<sup>45</sup> เช่น

- ส่วนราชการ ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการอื่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย

- รัฐวิสาหกิจ เป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ดำเนินกิจกรรมในทางอุตสาหกรรมและ

พาณิชย์กรรมเพื่อผลิตสินค้าและบริการออกจำหน่าย และอยู่ภายใต้อำนาจครอบงำชี้ขาดของรัฐหรือองค์กรปกครองท้องถิ่น

- องค์กรมหาชน เป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคล รัฐบาลจัดตั้งขึ้นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะมีฐานะเป็นหน่วยงานบริหารที่แตกต่างไปจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ คือเป็นองค์กรที่รัฐตั้งขึ้น โดยบทกฎหมายเฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา มีฐานะเป็นนิติบุคคลมหาชน จัดทำบริการสาธารณะในด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะ เช่น การศึกษา การส่งเสริมการวิจัย โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ปัจจุบันประเทศไทยมีองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบขององค์กรอิสระ เป็นองค์กรที่นอกเหนือไปจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ เช่น สำนักงานพัฒนาการวิจัยการเกษตร (องค์กรมหาชน) สถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ องค์กรบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ฯลฯ

- องค์กรวิชาชีพ เป็นนิติบุคคลดูแลความมั่นคงปลอดภัยสาธารณะ จัดระเบียบกันเอง เช่น สภานายความ แพทยสภา วิศวกรรมสถาน ฯลฯ

- วัด เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน เป็นกฎหมายคณะสงฆ์กำหนดวัตถุประสงค์ไว้เป็นการเฉพาะ

- หน่วยงานอิสระของรัฐ เช่น สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ สภากาชาดไทย องค์กรตลาด ฯลฯ

(3) นิติบุคคลตามกฎหมายเฉพาะ เช่น มัสยิดอิสลาม ซึ่งในปัจจุบันมีกฎหมายบัญญัติรองรับไว้เป็นการเฉพาะตามพระราชบัญญัติการบริหารองค์กรศาสนาอิสลาม พ.ศ.

<sup>45</sup> สมยศ เชื้อไทย, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, พิมพ์ครั้งที่ 3, 2550, หน้า 180

2540 มาตรา 13 บัญญัติว่า “ให้มัสยิดที่ได้จดทะเบียนจัดตั้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่แล้วมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยให้คณะกรรมการอิสลามประจำมัสยิดเป็นผู้แทนของมัสยิดในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก เพื่อการนี้คณะกรรมการอิสลามประจำมัสยิดอาจมอบหมายให้กรรมการคนหนึ่งหรือหลายคนทำการแทนก็ได้” และมาตรา 14 บัญญัติว่า “มัสยิดที่เป็นนิติบุคคลอาจเลิกได้โดยการจดทะเบียนเลิกมัสยิดต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ บรรดาทรัพย์สินของมัสยิดที่เลิกตามวรรคหนึ่ง ให้โอนไปยังมัสยิดที่เป็นนิติบุคคลที่อยู่ใกล้ที่สุด ถ้าไม่อาจทำได้ให้โอนไปยังมัสยิดที่เป็นนิติบุคคลที่อยู่ในลำดับถัดไป เว้นแต่เป็นทรัพย์สินที่ได้มาโดยมีผู้อุทิศให้ และผู้อุทิศให้ได้แสดงเจตนาไว้เป็นอย่างอื่น”

#### การดำเนินคดีโดยสมาคม<sup>46</sup>

การดำเนินคดีโดยสมาคม นั้น นับได้ว่าเป็นวิธีการหนึ่งของเรื่องการดำเนินคดีเพื่อส่วนรวม (Collective Action) อันเป็นส่วนหนึ่งของเรื่อง “การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม” นอกเหนือจากเรื่องอื่นอีกสองเรื่อง คือ เรื่องการให้ความช่วยเหลือในกระบวนการยุติธรรม (aide judiciaire) และเรื่องวิธีพิจารณาคดีมโนสาเร่ วิวัฒนาการในระยะหลัง ประเทศต่างๆ ได้เริ่มให้สิทธิใหม่ๆ กับประชาชน เช่น สิทธิเกี่ยวกับเรื่องสิ่งแวดล้อม เรื่องสุขภาพ แต่ยังไม่ได้สร้างกลไกอย่างเพียงพอที่จะให้มีการบังคับให้สิทธิซึ่งมีลักษณะมหาชนดังกล่าวเป็นรูปธรรม กลไกหนึ่งซึ่งมีการศึกษากันมาก คือ การที่รัฐมอบหมายให้สมาคมสามารถฟ้องร้องดำเนินคดีให้เป็นไปตามสิทธิดังกล่าว การดำเนินคดีของสมาคมเพื่อปกป้องส่วนได้เสียของส่วนรวมนั้น ส่วนใหญ่กฎหมายประเทศต่างๆ มักจะมอบสิทธิดังกล่าวให้กับสมาคมจำพวกสมาคมคุ้มครองผู้บริโภค สมาคมคุ้มครองสิ่งแวดล้อม แต่บางประเทศก็ได้ให้สิทธิกับสมาคมประเภทอื่นๆ เช่น สมาคมต่อต้านการแบ่งแยกเพศและผิว โดยอาจแบ่งกลุ่มได้เป็นสองกลุ่ม คือ

1. กลุ่มประเทศที่จำกัดสิทธิการฟ้องคดีให้แก่สมาคมบางสมาคม เช่น เบลเยียม เยอรมัน สวิตเซอร์แลนด์ โดยการให้สิทธิกับสมาคมที่จะดำเนินคดีเพื่อปกป้องส่วนได้เสียของส่วนรวมในกลุ่มประเทศดังกล่าวนี้ค่อนข้างจะเป็นไปอย่างจำกัด

2. กลุ่มประเทศที่มีกฎหมายทั่วไปที่กำหนดให้สิทธิแก่สมาคมที่จะฟ้องคดีเกี่ยวกับส่วนได้เสียที่เป็นวัตถุประสงค์ของสมาคม เช่น เนเธอร์แลนด์ ซึ่งกำหนดเรื่องการฟ้องคดีของสมาคมไว้ในกฎหมายฉบับเดียวและใช้บังคับกับทุกสมาคม โดยมีเงื่อนไข 3 ประการ คือ ประการแรก จะต้องเป็นนิติบุคคลที่มีความสามารถตามกฎหมาย กล่าวคือ จะต้องได้มีการจดทะเบียนก่อตั้งกับหน่วยงานของรัฐ ประการที่สอง จะต้องมิวัตถุประสงค์คุ้มครองส่วนได้เสียของบุคคลอื่น กล่าวคือ จะต้องมีการดำเนินกิจกรรมอย่างแท้จริงตามข้อบังคับของนิติบุคคล และประการที่สาม การดำเนินคดีดังกล่าวมี

<sup>46</sup> วรณชัย บุญบำรุง, เรวดี ขวัญทองยิ้ม, การดำเนินคดีแทนผู้เสียหายจำนวนมากโดยสมาคม, หน่วยที่ 9 เรื่องที่ 9.2.3, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

ความเหมาะสม กล่าวคือ ไม่มีวิธีการอื่นใดที่จะสามารถคุ้มครองส่วนได้เสียได้อย่างเหมาะสม โดยมีข้อสังเกตว่า ตามกฎหมายได้มุ่งประสงค์เฉพาะเรื่องการฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้กระทำหรือระงับการกระทำเท่านั้น แต่ตามแนวคำพิพากษาของศาล ศาลมีอำนาจจะรับคดีที่ฟ้องเรียกค่าเสียหายได้ด้วย

โดยกฎหมายได้บัญญัติรับรองความเป็นสมาคมไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา 42 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหกรณ์ สหภาพ องค์กร ชุมชน หรือหมู่คณะอื่น

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อการป้องกันหรือจัดการกีดกันหรือการผูกขาด”

และคำว่า “สมาคม” ได้มีบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 78 ไว้ว่า “การก่อตั้งสมาคมเพื่อกระทำการใดๆ อันมีลักษณะต่อเนื่องร่วมกันและมีใช่เป็นการหากำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน ต้องมีข้อบังคับและจดทะเบียนตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้” แสดงให้เห็นว่าการก่อตั้งสมาคมจึงมีลักษณะ<sup>47</sup>

1. เป็นการรวมตัวของกลุ่มบุคคล
2. เพื่อกระทำการใดๆ เป็นการต่อเนื่องไม่ใช่ทำกันเพียงชั่วคราวแล้วเลิกไป
3. เป็นแนวทางปฏิบัติ
4. ต้องจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล

ซึ่งการจดทะเบียนสมาคม สามารถกระทำได้ดังนี้<sup>48</sup>

1. ให้ผู้จะเป็นสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า 3 คน ยื่นคำขอตามแบบ ส.ค.1 ณ สำนักงานเขต สำหรับในกรุงเทพมหานคร หรือที่ว่าการอำเภอ/กิ่งอำเภอ สำหรับในจังหวัดอื่นที่สำนักงานใหญ่ของสมาคมจะตั้งขึ้น พร้อมเอกสารหลักฐาน

2. เมื่อสำนักงานเขตหรืออำเภอ/กิ่งอำเภอ ได้รับคำขอแล้ว จะดำเนินการดังนี้

(1) ตรวจสอบคำขอและข้อบังคับว่าถูกต้องหรือไม่

(2) ตรวจสอบวัตถุประสงค์ของสมาคม ต้องไม่ขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือไม่เป็นภัยอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชนหรือความมั่นคงของรัฐ

(3) ตรวจสอบรายการในคำขอหรือข้อบังคับ ต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของ

สมาคม

<sup>47</sup> สมภพ ผ่องสว่าง, ความรู้เกี่ยวกับสมาคม, ทำเนียบสมาชิกสมาคมข้าราชการสรรพากร, 2555, หน้า 8 - 11

<sup>48</sup> กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, คู่มือการดำเนินงานมูลนิธิและสมาคม,; อาสาภิษาคินแดน, 2556, หน้า 17

(4) ตรวจสอบผู้จะเป็นกรรมการของสมาคม ต้องมีฐานะและความประพฤติเหมาะสมในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของสมาคม

(5) ตรวจสอบสถานที่ตั้งของสมาคมว่าเหมาะสมหรือไม่

3. เมื่อสำนักงานเขตหรืออำเภอ/กิ่งอำเภอ ได้พิจารณาเอกสารและคำขอแล้ว เห็นว่าครบถ้วนและถูกต้อง ก็ให้เสนอเรื่องราวพร้อมความเห็นต่อนายทะเบียน โดยส่งเรื่องไปกรุงเทพมหานคร (สำหรับในกรุงเทพมหานคร) หรือจังหวัด (สำหรับในจังหวัดอื่น) เพื่อตรวจสอบความถูกต้องและเสนอนายทะเบียนเพื่อพิจารณาจดทะเบียน โดย อธิบดีกรมการปกครองเป็นนายทะเบียนสมาคมในกรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นนายทะเบียนสมาคมในจังหวัดอื่น

4. เมื่อนายทะเบียนพิจารณารับจดทะเบียน ก็จะออกใบสำคัญแสดงการจดทะเบียนสมาคม (ส.ค.4) และส่งประกาศการรับจดทะเบียนสมาคมไปยังสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษา แล้วส่งเรื่องคืนไปยังสำนักงานเขต หรืออำเภอ/กิ่งอำเภอและแจ้งให้ผู้ขอจดทะเบียนทราบเพื่อขอรับใบสำคัญฯ และชำระค่าธรรมเนียมตามกฎหมายกำหนดจำนวนเงิน 2,000 บาท

แนวทางการดำเนินการก่อตั้งสมาคมนั้นจะต้องตั้งเป็นสมาคมซึ่งเป็นลักษณะกระทำการใดๆ หนักไปในทางสาธารณประโยชน์ มิใช่มีลักษณะเป็นการก่อตั้งอย่างอื่น หากเป็นการกระทำไปในทางบันเทิงรื่นรมย์หรือการหย่อนใจ ก็จะเป็นสโมสร ซึ่งไม่มีการจดทะเบียนเป็นการตั้งสมาคมแต่อย่างใด เน้นชัดว่าต้องเป็น “การก่อตั้งสมาคม” โดยผู้ก่อตั้งต้องมีความมุ่งหมายเช่นนั้น ไม่ใช่มุ่งหมายอย่างอื่น แต่การกระทำการใดๆ ในที่นี้จะต้องเป็นกิจการที่ชอบด้วยกฎหมาย กิจการใดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ย่อมไม่อาจตั้งเป็นสมาคมได้ นอกจากนี้อาจจะมีกรกระทำอื่นๆ อีกที่ไม่อาจทำได้ตามกฎหมายคือ กิจการนั้นต้องห้ามโดยกฎหมาย กิจการที่พันวิสัยหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การก่อตั้งสมาคมในสภาพดังกล่าวย่อมทำไม่ได้เหมือนกัน ในเมื่อเป็นสมาคมแล้วจะหยุดดำเนินการหรือไม่ดำเนินการในบางขั้นตอนโดยไม่มีการต่อเนื่งนั้นย่อมไม่ใช่สมาคมเสียแล้ว ดังนั้นคำว่า “ต่อเนื่อง” ในลักษณะของสมาคมนี้จึงเป็นถ้อยคำใหม่ที่มีความสำคัญเน้นหนักให้เห็นชัดว่าผู้บริหารสมาคมนั้นจะต้องกระทำกิจการต่างๆ ของสมาคมตามวัตถุประสงค์อย่างต่อเนื่องจะหยุดดำเนินการบ้างแล้วดำเนินการบ้างนั้นย่อมไม่ถูกต้องตามความประสงค์ของกฎหมาย

สมาคมนั้นสามารถที่จะหาผลกำไรและรายได้ได้ แต่จะนำผลกำไรและรายได้นั้นมาแบ่งปันกันในระหว่างผู้ก่อตั้งหรือสมาชิกไม่ได้ โดยจะต้องนำผลกำไรหรือรายได้นั้นเป็นของสมาคมเพื่อดำเนินการต่างๆ ตามวัตถุประสงค์ของสมาคมต่อไป แต่ผู้บริหารหรือสมาชิกของสมาคมจะต้องไม่แบ่งปันกำไรหรือรายได้นั้น โดยต้องเป็นทำงานด้วยความเสียสละให้แก่การบริการสาธารณะซึ่งผู้ที่เป็นกรรมการหรือสมาชิกของสมาคมนั้นมีงานอย่างอื่นทำอยู่แล้วและเป็นผู้เข้ามาทำงานให้แก่

สมาคมโดยเสียสละในบางครั้งต้องเอาเงินจากกิจการงานของตนที่ทำอยู่แล้วสละให้แก่สมาคมเพื่อเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะต่อไปด้วย ผู้ร่างข้อบังคับจึงมีความจำเป็นต้องทำการร่างข้อบังคับให้มีความครบถ้วนตามกฎหมายผู้ดำเนินการของสมาคมก็ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามข้อบังคับนั้น หากปฏิบัติผิดไปจากข้อบังคับย่อมถูกเพิกถอนเสียได้ เช่น ข้อบังคับของสมาคมระบุไว้ชัดเจนว่าต้องมีสมาชิกสามัญถึง 3 ใน 4 เข้าชื่อกันขอให้มีการประชุมใหญ่วิสามัญ การที่สมาคมจัดให้มีการประชุมใหญ่วิสามัญโดยมีสมาชิกสามัญเข้าชื่อกันร้องขอไม่ถึง 3 ใน 4 จึงเป็นการฝ่าฝืนข้อบังคับสมาชิกของสมาคมนั้นย่อมมีสิทธิฟ้องร้องขอเพิกถอนมติการประชุมใหญ่วิสามัญนั้นได้ หรือเมื่อสมาคมจัดให้มีการเลือกตั้งกรรมการฝ่าฝืนข้อบังคับของสมาคมที่ได้จดทะเบียนไว้ สมาชิกของสมาคมมีสิทธิฟ้องให้เพิกถอนการเลือกตั้งกรรมการที่ฝ่าฝืนข้อบังคับนั้นได้ แม้จะมีได้คัดค้านไว้ มีข้อสังเกตว่าผู้ที่จะฟ้องคดีได้นั้น อาจเป็นกรรมการหรือสมาชิกของสมาคมก็ได้ สามารถเป็นโจทก์ฟ้องให้เพิกถอนการปฏิบัติที่ผิดข้อบังคับของสมาคมได้ เมื่อสมาคมเป็นนิติบุคคลแล้วก็สามารถดำเนินการต่างๆ ได้ในนามของสมาคมเหมือนบุคคลธรรมดาคนหนึ่ง สมาคมมีอำนาจฟ้องร้องได้ เช่น มีผู้กู้ยืมเงินของสมาคมไปสมาคมก็ฟ้องเรียกคืนได้ ผู้ยืมจะอ้างว่าสมาคมไม่มีวัตถุประสงค์ในการกู้ยืม ไม่มีอำนาจฟ้องหาได้ไม่ทราบใดที่ยังไม่มีการจดทะเบียนก็ยังไม่เรียกว่าเป็นสมาคมยังไม่เป็นนิติบุคคล ไม่อาจจะดำเนินการในนามของสมาคมได้ การทำนิติกรรมต่างๆ ไม่ถือว่าทำในนามของสมาคม เช่น การให้เงินแก่สมาคมที่ตั้งขึ้น โดยมีได้จดทะเบียนตามกฎหมายนั้น เพราะมีแต่ผู้ให้โดยไม่มีบุคคลเป็นผู้รับ ผู้ให้จึงยังคงเป็นเจ้าของเงินอยู่ กิจการนั้นหากจะมีการฟ้องร้องจะฟ้องนามของสมาคมไม่ได้ นอกจากนี้แม้แต่จะแก้ต่างก็ไม่อาจทำในนามของสมาคมได้เช่นเดียวกัน

**แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง เรื่องผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง กรณีกลุ่มบุคคลหรือคณะบุคคลฟ้องคดี**

ตัวอย่าง การฟ้องคดีโดยสมาคม

คำร้องที่ 895/2549 คำสั่งที่ 65/2550

สมาคมค่าน้ำ ทิศีเอ (ประเทศไทย) ผู้ฟ้องคดีที่ 1 และบริษัท ห้างหุ้นส่วนจำกัด รวม 55 ราย กับ ผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า กรณีที่ศาลจะมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎนั้น ตามข้อ 72 วรรคสาม แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดไว้ว่า ต้องเป็นกรณีที่ศาลเห็นว่ากฎนั้นน่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมายและหากให้กฎดังกล่าวมีผลใช้บังคับต่อไปจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง ทั้งการทุเลาการบังคับตามกฎนั้นไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะ คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีประกาศจังหวัดภูเก็ต ลงวันที่ 25 สิงหาคม 2549 เรื่องกำหนดห้ามการประกอบกิจกรรมที่เป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบริเวณทะเลจังหวัดภูเก็ต พ.ศ. 2549 โดยประกาศดังกล่าวได้กำหนดห้ามการประกอบ

กิจกรรมการดำเนินงานทุกชนิดและยังกำหนดให้การดำเนินกิจกรรมดำเนินงานจะกระทำได้อีกเมื่อได้ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ได้รับอนุญาตประกอบกิจการต่อจังหวัดภูเก็ต โดยผู้ขออนุญาตจะต้องปฏิบัติตามมาตรการคุ้มครองรักษาสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด หากมีรายงานหรือตรวจพบจากคณะทำงานของจังหวัดภูเก็ต จังหวัดภูเก็ตจะทำการเพิกถอนการอนุญาตประกอบกิจการตามประกาศดังกล่าวได้ เห็นได้ว่าประกาศดังกล่าวหาได้มีวัตถุประสงค์ให้ผู้ประกอบกิจการดำเนินไปขึ้นทะเบียนแสดงตนเพียงประการเดียวไม่ หากแต่ต้องมีการพิจารณาอนุญาตให้ประกอบกิจการตลอดจนอาจถูกเพิกถอนการอนุญาตประกอบกิจการดำเนินได้ ประกาศดังกล่าวจึงเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขการขออนุญาตประกอบกิจการดำเนิน อันมีผลบังคับเป็นการทั่วไปสำหรับผู้ประกอบกิจการดำเนินในบริเวณทะเลจังหวัดภูเก็ต จึงมีลักษณะเป็นกฎหมายมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และไม่อยู่ในบังคับว่าการฟ้องเพิกถอนประกาศดังกล่าวจะต้องอุทธรณ์ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง และประกาศดังกล่าวจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่จะให้ประกาศดังกล่าวมีผลใช้บังคับต่อไปนั้นหากต่อมาศาลเห็นว่าประกาศดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายและมีคำพิพากษาให้เพิกถอนประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีเสีย มีผลให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าสืบหาซึ่งได้รับผลกระทบจากประกาศดังกล่าวกลับคืนสู่สถานะเช่นเดิมก็จะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงยากแก่การเยียวยาในภายหลัง ส่วนผลกระทบที่เกิดขึ้นเป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะหรือไม่นั้น ข้อนี้ไต่ความจากการไต่สวนผู้ถูกฟ้องคดีของศาลปกครองชั้นต้นและคำอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีว่า ได้ชะลอการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ก่อนเนื่องจากไม่ต้องการให้เกิดความยุ่งยากหรือสร้างภาระแก่ผู้ประกอบกิจการดำเนิน กรณีจึงไม่ปรากฏว่าเป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะ ดังนั้น ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามประกาศจังหวัดภูเก็ตลงวันที่ 25 สิงหาคม 2549 เรื่อง กำหนดห้ามการประกอบกิจการที่เป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบริเวณทะเลจังหวัดภูเก็ต พ.ศ. 2549 ในส่วนที่กำหนดห้ามการประกอบกิจการดำเนินทุกชนิดไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นอย่างอื่นนั้นชอบแล้ว จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

**คำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ 754/2556**

คดีนี้สมาคมต่อต้านสภาวะโลกร้อน กับพวกรวม 130 ราย ได้ยื่นฟ้อง กรมทางหลวง และกระทรวงคมนาคม ที่อนุญาตให้บริษัทเอกชนดำเนินโครงการเพิ่มประสิทธิภาพ ทางหลวงแผ่นดินด้วยการตัดฟัน โคนทำลายต้นไม้และพื้นดินตลอดแนวทั้งในและนอกเขตทาง โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่ได้รับอนุญาตจากกรมป่าไม้ ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ความหลากหลายทางชีวภาพและระบบนิเวศริมทาง ก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งนี้ ศาลพิเคราะห์แล้วเห็นว่า แม้ข้อเท็จจริงจะรับฟังได้ว่าการดำเนินโครงการเพิ่มประสิทธิภาพทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 2090 จะไม่เข้าข่ายโครงการที่จะต้องจัดทำรายงานการ



วิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (อีไอเอ) ตาม พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 เนื่องจากเป็นเส้นทางที่ไม่ได้อยู่ในพื้นที่อุทยานเขาใหญ่แห่งชาติและเป็นโครงการที่ไม่เข้าข่ายโครงการหรือกิจการที่อาจมีผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ซึ่งต้องมีการดำเนินการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน รวมทั้งไม่ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน แต่เนื่องจากโครงการดังกล่าวเป็นโครงการของรัฐตามความหมายของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ซึ่งออกตามความในมาตรา 11 ของ พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2548 ซึ่งกำหนดให้ผู้รับผิดชอบโครงการต้องจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลโครงการให้ประชาชนทราบถึงเหตุผลความจำเป็น วัตถุประสงค์ของโครงการ สาระสำคัญของโครงการ ผู้ดำเนินการ สถานที่ที่จะดำเนินการ ขั้นตอนและระยะเวลาดำเนินการ ผลผลิตและผลลัพธ์ของโครงการ และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น รวมทั้งจะต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีใดวิธีหนึ่งหรือหลายวิธี และเมื่อดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้ว จะต้องสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและประกาศให้ประชาชนทราบภายใน 15 วัน นับแต่วันที่เสร็จสิ้นรับฟังความคิดเห็น ซึ่งจากข้อเท็จจริงปรากฏว่าทั้งกรมทางหลวงและกระทรวงคมนาคม ไม่ได้ดำเนินการให้ถูกต้องตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 อีกทั้งไม่ปรากฏว่ากรมทางหลวงและกระทรวงคมนาคมโดยหน่วยงานในพื้นที่และหน่วยงานเกี่ยวข้องอื่นได้มีการพยายามที่จะรักษาต้นไม้บริเวณสองข้างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 2090 ตามข้อเสนอแนะของกรมป่าไม้ที่ให้ดำเนินการขุดต้นไม้นำไปปลูกในพื้นที่ของหน่วยราชการแต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อนำการกระทำดังกล่าวของกรมทางหลวงและกระทรวงคมนาคมและหน่วยงานทางปกครองที่เกี่ยวข้องหน่วยอื่นๆ ไปประกอบกับการขออนุญาตทำไม้โดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมายแล้ว เห็นว่ากรมทางหลวงและกระทรวงคมนาคมไม่ได้ตระหนักถึงการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลในขณะนั้น เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คุ้มครองและฟื้นฟูพื้นที่อนุรักษ์ที่มีความสำคัญเชิงระบบนิเวศ จึงสมควรที่ต้องมีการเยียวยาในส่วนนี้ แม้ว่าคณะรัฐมนตรีจะมีมติเมื่อวันที่ 8 มิ.ย. 2553 ให้กรมทางหลวงและกระทรวงคมนาคมประสานกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเร่งดำเนินการจัดทำแผนฟื้นฟูพื้นที่ที่เสียหาย และได้นำกล้าไม้จากศูนย์เพาะชำกล้าไม้นครราชสีมา จำนวน 2,000 ต้น มาปลูกเสริมบริเวณที่ว่างเขตทางหลวง ซึ่งแม้จะเป็นการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ตามสมควร แต่ก็ยังไม่เป็นการเพียงพอแก่เหตุการณ์แห่งความเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย โดยการดำเนินกิจการของกรมทางหลวงและกระทรวงคมนาคม จึงพิพากษาให้กรมทางหลวงและกระทรวงคมนาคมร่วมกันนำต้นไม้ตามชนิดประเภทขนาดเดียวกันหรือใกล้เคียงกัน และในจำนวนที่เท่ากันกับต้นไม้ที่ถูกตัด โคนไปแล้วตามบัญชีที่ได้สำรวจบันทึกไปปลูกทดแทน

### คดีหมายเลขดำที่ 2644/2555

สมาคมสถาบันคุ้มครองสิทธิประโยชน์ผู้บริโภค กับพวกรวม 2 ราย ยื่นฟ้อง คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) และ สำนักงาน กสทช. เพื่อให้เพิกถอนประกาศ กสทช. และสำนักงาน กสทช. เรื่องรายชื่อผู้เข้าร่วมการประมูลใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่สำหรับกิจการโทรคมนาคมเคลื่อนที่สากล (International Mobile Telecommunication-IMT) ย่าน 2.1 กิกะเฮิรต์ เมื่อวันที่ 9 ต.ค.55 ที่ประกาศให้บริษัท แอดวานซ์ ไวร์เลส เน็ตเวิร์ค จำกัด (AWN) บริษัทในเครือของบมจ.แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส (AIS) บมจ.โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น (DTAC) เข้าร่วมประมูลในนามของบริษัท ดีแทค เนทเวิร์ค จำกัด และบมจ.ทรู คอร์ปอเรชั่น เข้าร่วมประมูลในนามของบริษัท เรียด พีวเจอร์ จำกัด มีสิทธิเข้าร่วมประมูล 3 จี เนื่องจากบริษัทดีแทค เนทเวิร์ค จำกัด มีนายจอน ทราวีส เอ็ดดี้ หรือ นายจอน เอ็ดดี้ อับดุลลาห์ สัญชาติอเมริกัน ซึ่งเป็นคนต่างด้าว มีอำนาจเป็นกรรมการที่มีอำนาจลงนามผูกพันบริษัท จึงมีลักษณะเป็นการมีอำนาจควบคุมหรือมีอิทธิพลไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในการกำหนดทิศทางการบริหารได้ ผู้ฟ้องจึงขอให้ศาลพิจารณาคัดค้านและกำหนดวิธีการคุ้มครองชั่วคราว โดยมีคำสั่งระงับเปิดการประมูลตามประกาศของ กสทช.และสำนักงาน กสทช. เป็นการชั่วคราวจนกว่าคดีจะถึงที่สุดหรือศาลมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น โดยศาลพิจารณาคำฟ้องแล้วเห็นว่า ขณะนี้สมาคมสถาบันคุ้มครองสิทธิประโยชน์ผู้บริโภคกับพวก ไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องทั้งสอง ตามพ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อีกทั้งมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีตามที่สมาคมสถาบันคุ้มครองสิทธิประโยชน์ผู้บริโภคกับพวกกล่าวอ้างอาจเกิดขึ้นหรือไม่เกิดขึ้นก็ได้ ในอนาคต หากในอนาคตเหตุการณ์เป็นไปตามที่สมาคมสถาบันคุ้มครองสิทธิประโยชน์ผู้บริโภคกับพวกกล่าวอ้างก็ยังมีสิทธินำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลได้ภายหลัง ศาลจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

### การดำเนินคดีโดยมูลนิธิ

คำว่า “มูลนิธิ” ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 110 ได้บัญญัติว่า “มูลนิธิ ได้แก่ ทรัพย์สินที่จัดสรรไว้โดยเฉพาะสำหรับวัตถุประสงค์เพื่อการกุศลสาธารณะ การศาสนา ศิลปะ วิทยาศาสตร์ วรรณคดี การศึกษาหรือเพื่อสาธารณประโยชน์อย่างอื่น โดยมีได้มุ่งหาผลประโยชน์มาแบ่งปันกันและได้จดทะเบียนตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้”

การจัดการทรัพย์สินของมูลนิธิ ต้องมิใช่เป็นการหาผลประโยชน์เพื่อบุคคลใดนอกจากเพื่อบำเพ็ญการตามวัตถุประสงค์ของมูลนิธินั่นเอง”

กล่าวโดยสรุป ความหมายของมูลนิธิ<sup>49</sup> ตามข้อกำหนดข้างต้นนี้ให้ความสำคัญอยู่ที่ทรัพย์สินคือ เป็นการนำเอาเงินสดและอสังหาริมทรัพย์มารวมกันเข้าเป็นทรัพย์สินเพื่อทำกิจกรรมให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ดังจะเห็นได้จากหลักเกณฑ์ของการจัดตั้งมูลนิธิซึ่งทางราชการได้กำหนดหลักการและจำนวนเงินทุน “ทุนทรัพย์เริ่มแรก” ที่นำมาจดทะเบียนไว้ดังนี้ ในการจดทะเบียนจัดตั้งมูลนิธิต้องมีกองทุนเป็นเงินสดไม่น้อยกว่า 500,000 บาท ถ้าเป็นทรัพย์สินอย่างอื่นต้องมีเงินสดไม่น้อยกว่า 250,000 บาท และเมื่อรวมกับทรัพย์สินอื่นแล้วต้องมีมูลค่าไม่น้อยกว่า 500,000 บาท แต่ถ้ามูลนิธิที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการสังคมสงเคราะห์ส่งเสริมการศึกษา การกีฬา ศาสนา สาธารณภัย และเพื่อการบำบัดรักษา ค้นคว้าป้องกันผู้ป่วยจากยาเสพติด เอดส์ หรือมูลนิธิที่ก่อตั้ง โดยหน่วยงานของรัฐ ได้รับการผ่อนผันให้มีทรัพย์สินเป็นกองทุนไม่ต่ำกว่า 200,000 บาท ถ้าเป็นทรัพย์สินอย่างอื่นจะต้องมีเงินสดไม่น้อยกว่า 100,000 บาท และเมื่อรวมกับทรัพย์สินอื่นแล้วต้องมีมูลค่าไม่น้อยกว่า 200,000 บาท

การเตรียมการจัดตั้งมูลนิธิ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 111 ได้กำหนดให้มูลนิธิต้องมีข้อบังคับและต้องมีคณะกรรมการของมูลนิธิ ประกอบด้วยบุคคลอย่างน้อย 3 คน เป็นผู้ดำเนินการของมูลนิธิตามกฎหมายและข้อบังคับของมูลนิธิ การก่อตั้งมูลนิธิต้องมีบุคคลหรือคณะบุคคลมาร่วมกันปรึกษาหารือ เพื่อดำเนินการในเรื่องดังต่อไปนี้<sup>50</sup>

1. ทรัพย์สินที่จะจัดตั้งมูลนิธิ
2. จัดทำข้อบังคับของมูลนิธิ
3. กำหนดที่ตั้งของสำนักงานมูลนิธิ
4. แต่งตั้งและกำหนดตำแหน่งกรรมการมูลนิธิ เช่น ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ เภรัญญิก เลขานุการ เป็นต้น
5. แต่งตั้งบุคคลเพื่อมอบหมายให้ดำเนินการในเรื่องการยื่นเรื่องราวขอจัดตั้งมูลนิธิ เมื่อได้ประชุมกันกระทำการตามข้อ 1 – 5 แล้วให้ผู้ได้รับมอบหมายจัดทำเอกสารเพื่อยื่นเรื่องขอจัดตั้งมูลนิธิ

การบริหารกิจการมูลนิธิเมื่อได้รับการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลแล้ว คณะกรรมการมูลนิธิต้องดำเนินการของมูลนิธิเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2535 กฎกระทรวงและภายใต้ข้อบังคับของมูลนิธิที่ได้จดทะเบียนไว้โดยมีแนวทางการดำเนินงานของมูลนิธิที่สำคัญดังนี้

<sup>49</sup>กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, คู่มือการดำเนินงานมูลนิธิและสมาคม, : อาสารักษาดินแดน, 2556, หน้า 1

<sup>50</sup>กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, คู่มือการดำเนินงานมูลนิธิและสมาคม, : อาสารักษาดินแดน, 2556, หน้า 10

1. แนวทางการดำเนินงานแรกเริ่ม เมื่อได้รับอนุญาตให้จัดตั้งเป็นมูลนิธิแล้ว ต้องเร่งจัดการประชุมคณะกรรมการมูลนิธิในเวลาอันสมควรเพื่อดำเนินงานในเรื่องดังต่อไปนี้

1.1 ให้ผู้ให้คำมั่นสัญญาโอนทรัพย์สิน ให้แก่มูลนิธิตามคำมั่นสัญญาที่ให้ไว้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนดนับแต่วันจดทะเบียนมูลนิธิ

1.2 มอบหมายบุคคลใดบุคคลหนึ่ง เป็นผู้ดำเนินการขอเลขประจำตัวผู้เสียภาษีอากรของมูลนิธิต่อสรรพากรท้องที่ที่สำนักงานใหญ่มูลนิธิตั้งอยู่ภายใน 60 วันนับแต่วันที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล

1.3 แต่งตั้งผู้ตรวจสอบบัญชีที่ได้รับอนุญาต เพื่อให้เป็นผู้ตรวจบัญชีงบดุลของมูลนิธิในรอบปี

1.4 วางแผนดำเนินกิจการ ในการกำหนดเป้าหมายการดำเนินการในรอบปีว่าจะทำอะไร อย่างไรและเมื่อใด เช่น การกำหนดว่าจะมีการประชุมคณะกรรมการเมื่อใดบ้างในรอบปี ฯลฯ เป็นต้น

1.5 แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ประจำสำนักงาน สำหรับปฏิบัติงานประจำสำนักงาน (ถ้ามี)

1.6 จัดสำนักงานมูลนิธิ โดยจัดให้มีครุภัณฑ์ประจำสำนักงาน เช่น โต๊ะ เก้าอี้สำหรับเจ้าหน้าที่มูลนิธิและผู้มาติดต่อตามสมควร ผู้เก็บเอกสารติดป้ายชื่อสำนักงานมูลนิธิและจัดให้มีเอกสารบัญชี สมุดรับส่งหนังสือ ใบเสร็จรับเงิน เอกสารบันทึกรายงานการประชุมสมุดคุมพัสดุ ครุภัณฑ์ ฯลฯ เป็นต้น

2. แนวทางการดำเนินงานของคณะกรรมการมูลนิธิตามแผนงานที่กำหนดไว้ ในการบริหารกิจการมูลนิธิภายในรอบปี มีกิจกรรมที่สำคัญที่ต้องปฏิบัติดังนี้

2.1 ดำเนินกิจการมูลนิธิตามที่ประชุมของคณะกรรมการมูลนิธิ ที่ได้มีมติให้ดำเนินการภายในกรอบกฎหมายและข้อบังคับของมูลนิธิที่กำหนดไว้

2.2 ดำเนินการประชุมคณะกรรมการมูลนิธิ ตามกำหนดในข้อบังคับของมูลนิธิ เพื่อกำหนดและดำเนินกิจการของมูลนิธิ เช่น พิจารณารับรองรายงานการประชุมของคณะกรรมการมูลนิธิในครั้งที่ผ่านมา แต่งตั้งหรือมอบหมายกรรมการมูลนิธิหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ให้เป็นผู้ยื่นเรื่องราวขอจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับของมูลนิธิ (ถ้ามี) เป็นต้น

ตัวอย่าง การฟ้องโดยมูลนิธิ

#### คดีแปลงมะละกอ จีเอ็มโอ

มูลนิธิเพื่อสันติภาพสีเขียว (กรีนพีซ เอส อี เอ) ยื่นฟ้องกรมวิชาการเกษตร ที่ 1 กับพวก รวม 2 คน ว่าได้อนุญาตให้นักวิจัยซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีนำเข้าเนื้อเยื่อและต้นกล้าของมะละกอตัดต่อสารพันธุกรรมด้านโรคใบด่างวงแหวน ซึ่งเป็นสิ่งต้องห้ามตาม พ.ร.บ.กักพืช พ.ศ. 2507 เพื่อทำการปลูกทดลองและวิจัยในห้องปฏิบัติการหรือในสภาพ โรงเรือนที่ปิดมิดชิด ต่อมา

นักวิจัยของผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการทดลองเพาะปลูกมะละกอตัดต่อสารพันธุกรรมในพื้นที่เปิด สภาพธรรมชาติไร่นา ใกล้เคียงกับบริเวณที่มีการปลูกมะละกอพันธุ์ปกติ โดยไม่มีสิ่งป้องกันพาหะ ทำให้เกิดการผสมข้ามพันธุ์ของมะละกอตัดต่อสารพันธุกรรมไปยังมะละกอพันธุ์ปกติและได้มีการจ่าย แจกเมล็ดพันธุ์มะละกอที่ปนเปื้อนสารตัดต่อสารพันธุกรรมให้แก่ประชาชนทั่วไป ทั้งที่ผู้ถูกฟ้องคดีมี หน้าที่ในการควบคุมพืชตัดต่อสารพันธุกรรม การที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีแจกจ่ายเมล็ดพันธุ์ให้แก่ ประชาชน ทำให้มะละกอตัดต่อสารพันธุกรรมแพร่กระจายไปสู่แปลงของเกษตรกรและสิ่งแวดล้อม อาจเกิดการข้ามสายพันธุ์และกระทบต่อหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อมจนไม่อาจควบคุมได้ การกระทำดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ในการกำหนดมาตรการควบคุม ตรวจสอบการทดลองปลูกมะละกอตัดต่อสารพันธุกรรม ขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนคำสั่งอนุญาตให้ ทดลองปลูกมะละกอตัดต่อสารพันธุกรรมในสถานที่เปิดและให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการตรวจสอบและ กำหนดมาตรการควบคุมการแพร่กระจายของมะละกอตัดต่อสารพันธุกรรมในแปลงเกษตรกรและ สิ่งแวดล้อม

#### คดีหมายเลขแดงที่ 1952/2558

มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค และพวกรวม 20 ราย ยื่นฟ้องกรมทางหลวง อธิบดีกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม คณะรัฐมนตรี เพื่อขอให้มีคำพิพากษาเพิกถอนข้อ 5 ของบันทึกข้อตกลงแก้ไข เปลี่ยนแปลงสัญญาสัมปทานทางหลวงในทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 31 ถนนวิภาวดีรังสิต ตอนดิน แดง-ดอนเมือง (ทางด่วนโทลเวย์) ฉบับที่ 3/2550 ลงวันที่ 12 กันยายน 2550 ที่มีผลให้บริษัททาง ยกระดับดอนเมือง จำกัด (มหาชน) ขึ้นราคาค่าผ่านทางยกระดับเมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2552 จากราคา 55 บาท เป็น 85 บาท

ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งยื่นตามศาลปกครองกลางว่า การที่กรมทางหลวงกับบริษัททาง ยกระดับดอนเมือง จำกัด (มหาชน) คู่สัญญาสัมปทานทางหลวงได้ตกลงกันให้มีการแก้ไข เปลี่ยนแปลงสัญญาสัมปทานทางหลวงโดยกำหนดให้มีการปรับอัตราค่าผ่านทางตามวิธีการในข้อ 5 ของบันทึกข้อตกลงฯ ถือเป็นดำเนินการของกรมทางหลวงตามอำนาจและสิทธิที่กำหนดไว้ใน สัญญา ไม่ได้เป็นการใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการออกคำสั่งทางปกครองเพื่อจะให้ผลเป็น การสร้างนิติสัมพันธ์ระหว่างกรมทางหลวงกับผู้ฟ้องคดีทั้ง 20 รายแต่อย่างใด จึงไม่ถือว่ามูลนิธิเพื่อ ผู้บริโภคและพวกเป็นผู้เดือดร้อนเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่มีสิทธิจะฟ้องคดีต่อศาล ส่วนที่ มูลนิธิอุทธรณ์ว่าข้อ 5 ของบันทึกข้อตกลงฯ มีสาระสำคัญเป็นเรื่องการขึ้นค่าผ่านทางล่วงหน้าโดยไม่ต้องขออนุญาตจากกรมทางหลวง ซึ่งเป็นผลมาจากการที่กรมทางหลวงเสนอขอแก้ไขสัญญาสัมปทาน ทางหลวงสายนี้ผ่านกระทรวงคมนาคม เพื่อขอมติจากคณะรัฐมนตรี จึงเป็นการใช้อำนาจรัฐเพื่อเอื้อ ประโยชน์ให้แก่บริษัททางยกระดับดอนเมือง จำกัด (มหาชน) ทำให้มูลนิธิอุทธรณ์เสียหาย โดยไม่

อาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของกรมทางหลวง ตามมาตรา 42 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น ก็ไม่อาจรับฟังได้

### การดำเนินคดีโดยชมรม

คำว่า “ชมรม”<sup>51</sup> หมายถึง ที่พักร่วมกันของกลุ่มบุคคล ที่ประชุมของกลุ่มบุคคลที่มีจุดประสงค์เพื่อประโยชน์บางประการร่วมกัน เช่น ชมรมนักวรรณศิลป์ ชมรมพุทธศาสตร์ ชมรมผู้สูงอายุ เป็นต้น หรืออีกความหมายหนึ่ง ชมรมคือ กิจกรรมที่เกิดจากการรวมตัวของกลุ่มที่แนวคิดในการดำเนินการด้านกิจกรรมที่สอดคล้องหรือคล้ายคลึงกัน มีการดำเนินกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง มีนโยบายและวัตถุประสงค์ที่แน่นอนซึ่งไม่ขัดกันต่อนโยบายขององค์กรและสังคมหรือกฎหมาย ดังนั้น ชมรมจึงเป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการจัดกิจกรรมในกลุ่มที่เปิดโอกาสให้สมาชิกได้ทำกิจกรรมตามความถนัดและความสนใจ นอกจากนี้กิจกรรมชมรม ยังเป็นประโยชน์ต่อตัวสมาชิกในการเสริมสร้างความรู้ทั้งทางด้านวิชาการและวิชาชีพ รวมทั้งพัฒนาคุณลักษณะที่พึงประสงค์จากการได้ทำกิจกรรมร่วมกับผู้อื่นโดยลักษณะของชมรม ไม่เป็นนิติบุคคล กลุ่มคิดจะตั้งก็ตั้งได้ทันที การตั้งขึ้นอยู่กับสมาชิกชมรมว่าจะร่างข้อบังคับหรือระเบียบอะไรก็ตกลงกันเอง อยากเลิกเมื่อไหร่ตกลงกันเองในสมาชิก ชมรมควรมีจุดประสงค์ของชมรมว่าตั้งชมรมขึ้นมาเพื่ออะไร และอยากทำอะไร รวมทั้งควรประกาศจุดยืนของชมรมให้เป็นที่รู้จักในหมู่สมาชิกและสังคมภายนอก จะได้ทำงานได้ไม่ออกนอกกรอบนอกทาง เขียนเป็นบันทึกลายลักษณ์อักษรร่างเป็นกฎบังคับ

ขั้นตอนของการจัดตั้งชมรมต่างๆ ไป มีดังนี้

ขั้นที่ 1 เริ่มต้นต้องหากกลุ่มคนที่มีความชอบ ความสนใจในเรื่องเดียวกันก่อน ซึ่งเรื่องนี้มักไม่ใช่ปัญหา เพราะคนที่คำริจะจัดตั้งชมรมก็มักจะมีกลุ่มคนนี้ด้วยอยู่แล้ว แต่สิ่งที่ควรต้องลงลึกคือเรื่องของแนวคิดของกลุ่มเพราะหากแนวคิดไม่ตรงกันแล้ว ชมรมถึงหากตั้งขึ้นมาจะไม่ประสบความสำเร็จ โดยสรุปก็คือในขั้นเริ่มต้น ต้องมีกลุ่มคนที่ทำงานเหมือนกัน มาอยู่ร่วมกันและมีเจตน์จำนงเช่นเดียวกัน การตั้งชมรมจึงจะเกิด

ขั้นที่ 2 จำนวนคน กลุ่มคนตามข้อหนึ่งนั้นไม่จำเป็นต้องมีมากคือถ้ามีคนใจเดียวกันประมาณเพียง 10 คน ก็จะตั้งเป็นชมรมได้

ขั้นที่ 3 แขนงนำ ต้องเลือกคนที่จะมาเป็นแกนนำของกรรมการชมรม บุคคลหลักๆ ในช่วงเริ่มต้นมีเพียงแค่ 2 คน คือ ตำแหน่งประธานและตำแหน่งเลขาธิการ

ขั้นที่ 4 กรรมการตำแหน่งอื่นๆ ใต้แก่

<sup>51</sup> วิริยา เดโช, อบรมเชิงปฏิบัติการองค์ความรู้สู่คุณธรรม, สืบค้น 4 มิถุนายน 2562, จาก [www.trakulsiam.com/การตั้งชมรม/](http://www.trakulsiam.com/การตั้งชมรม/)

รองประธาน อาจมีมากกว่าหนึ่งคน แต่ต้องใช้กับชมรมที่มีขนาดใหญ่และทำงานมาได้ช่วงหนึ่งแล้ว และมีงานหรือกิจกรรมมากจนต้องมีรองประธานมาช่วยงาน

ผู้ช่วยเลขาธิการ เช่นเดียวกัน ใช้สำหรับชมรมขนาดใหญ่ตั้งมานานแล้วพอสมควร ถ้าเป็นชมรมขนาดเล็กหรือเพิ่งเริ่ม ตำแหน่งนี้ไม่ควรจะมีเพราะจะเกิดการเกี่ยงงานกันขึ้นได้

บัญชี สำหรับจัดระบบบัญชี และทำงบดุลแสดงต่อสมาชิกในการประชุมประจำปี ใช้เฉพาะสำหรับชมรมที่มีงานมาก และมีงบประมาณสูงเกินที่จะปล่อยให้โดยไม่ตรวจสอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้ามีโครงการที่ขอบริจาคจากประชาชนทั่วไป แต่สำหรับชมรมเล็กๆ แล้ว ไม่ควรมีตำแหน่งนี้เลยเพราะจะทำให้ยุ่งยากหาคนมาทำงานลำบากและจะทำให้การจัดตั้งองค์กรเกิดขึ้นไม่ได้

นายทะเบียน คนนี้ก็มีบทบาทสำคัญเพราะจะต้องเป็นคนที่รวบรวมรายชื่อของสมาชิกทั้งใหม่และเก่า และต้องปรับปรุงให้ทันสมัยอยู่ตลอดเวลาด้วย รายชื่อพวกนี้สำคัญมากหากชมรมอยู่ในเมืองใหญ่ เพราะจะต้องใช้สำหรับการประสานงานทั้งระหว่างมวลสมาชิกและกับบุคคลภายนอก

ฝ่ายนายทุน หากต้องการงานให้ใหญ่ มีโครงการสนองตอบต่อสังคมได้มาก ตำแหน่งนี้ก็อาจจำเป็น มิฉะนั้นก็ทำงานไม่ได้

ประชาสัมพันธ์ ตำแหน่งนี้สำคัญในยุคข่าวสารแบบปัจจุบัน ต้องเป็นคนที่กว้างขวางในสังคมทั้งท้องถิ่นและส่วนกลางเพื่อที่จะได้กระจายข่าวกิจกรรมของชมรมให้สังคมภายนอกรู้จัก ซึ่งจะส่งผลพวงต่อให้ฝ่ายหาทุนทำงานให้ง่ายขึ้นด้วย

ขั้นที่ 5 กฎหมาย ชมรมต่างๆ ที่มีขึ้นในประเทศไทยนี้ไม่มีฐานะทางกฎหมายทั้งสิ้น ไม่เหมือนกับสมาคมหรือมูลนิธิที่ต้องไปจดทะเบียนกับสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติและสำนักตำรวจแห่งชาติ การตั้งชมรมจึงง่ายมาก หากหากกลุ่มคนที่มีคุณสมบัติตามที่เขียนไว้ข้างต้นได้พอสมควรก็สามารถประกาศจัดตั้งเป็นชมรมขึ้นมาได้เลย

ขั้นที่ 6 ชื่อและโลโก้ เมื่อเสร็จจากการตกลงปลงใจตั้งเป็นชมรมแล้วก็ต้องตั้งชื่อชมรม ซึ่งควรตรวจสอบกับวงการในวงกว้างเพื่อที่จะได้ไม่มีชื่อซ้ำซ้อนและเกิดการสับสนกันในภายหลัง จากนั้นก็ต้องหาคนที่มืฝีมือมาช่วยออกแบบสัญลักษณ์หรือโลโก้ของชมรม แต่หากไม่ต้องการความสวยงามในด้านนี้ ตัวโลโก้ก็ไม่จำเป็น แต่ชื่อชมรมนั้นจำเป็นแน่เพราะไม่เช่นนั้นคนอื่นก็ไม่รู้จะเรียกกลุ่มของเราว่าอะไร

ขั้นที่ 7 จุดประสงค์ ชมรมควรมีจุดประสงค์ของชมรมว่าตั้งชมรมขึ้นมาเพื่ออะไรและอยากทำอะไร รวมทั้งควรประกาศจุดยืนของชมรมให้เป็นที่รู้จักกันในหมู่สมาชิกและสังคมภายนอก จะได้ทำงานได้ไม่ออกนอกกลุ่มนอกทาง ถ้าเขียนเป็นบันทึกลายลักษณ์อักษรเลยได้ก็ดี

ขั้นที่ 8 กิจกรรมของชมรมขึ้นอยู่กับจุดประสงค์ที่ตั้งมา หากตั้งขึ้นมาเพื่อการท่องเที่ยว แต่ไปจัดกิจกรรมการแข่งขันอย่างเอาเป็นเอาตายก็คงจะผิดจุดประสงค์ไป และกิจกรรมของชมรมจะ

เป็นตัวบ่งชี้อนาคตของชมรม หากตั้งขึ้นมาแล้วไม่มีกิจกรรมไปสักกระยะหนึ่ง ความเป็นชมรมก็จะสลาย

ขั้นที่ 9 ข้อบังคับ ถ้าการที่จะมีข้อบังคับของชมรมทำให้ยุ่งยากจนจัดตั้งชมรมไม่ได้ ก็อย่าไปสร้างเงื่อนไขขึ้น เพราะเกือบทุกชมรมในประเทศไทยไม่มีข้อบังคับของชมรมแต่ก็ทำงานกันได้ ดังนั้นข้อนี้จึงไม่ใช่สิ่งจำเป็น แต่ถ้าหากสามารถจัดให้มีขึ้นได้ ก็ช่วยให้การทำงานของชมมรรัดกุม รอบคอบ และมีข้อโต้แย้งน้อยลง อย่าลืมว่าชมรมเป็นองค์กรหลวมๆ ไม่มีกฎหมายรองรับ การไว้เนื้อเชื่อใจกันจึงเป็นหัวใจหลักของการทำงานในลักษณะนี้มากกว่าข้อบังคับที่ตั้งขึ้นแล้วไม่มีคนปฏิบัติตาม

ขั้นที่ 10 การประชุมประจำปีจะจัดว่าจำเป็นก็จำเป็น จะว่าไม่ก็ไม่ ขึ้นอยู่กับขนาดและความตั้งใจจริงของชมรม แต่ถ้าเป็นชมรมใหญ่แล้วสิ่งนี้จำเป็นมาก เพราะเป็นโอกาสที่กรรมการจะแสดงผลงานให้สมาชิกทราบว่าทำอะไรไปบ้างในปีที่ผ่านมา มีการแถลงงบบุคให้โปร่งใสและให้สมาชิกทราบและซักถามรวมทั้งมีการเลือกตั้งกรรมการชุดใหม่ด้วย (ถ้าจะมี) ส่วนการประชุมประจำปีก็เป็นได้ทั้งอย่างมีรูปแบบ (ประชุมในห้องประชุม มีประธาน มีการแถลง มีการซักค้าน ฯลฯ) และแบบง่ายๆ (กินข้าวร่วมกันและปรึกษาหารือกัน) ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับขนาดของชมรม

เนื่องจากยังไม่ค่อยมีแนวคำพิพากษาของชมรมใช้สิทธิฟ้องคดีปกครอง สาเหตุอาจมาจากชมรมไม่ได้มีการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล ศาลปกครองจึงไม่ได้รับเรื่องไว้พิจารณา

### 3.2.3 ผู้ใช้สิทธิชุมชน

คำว่า “สิทธิชุมชน” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา 41 บัญญัติว่า “บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ

(1) ได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

(2) เสนอเรื่องราวร้องทุกข์ต่อหน่วยงานของรัฐและได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว

(3) ฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ”

และมาตรา 43 วรรคสองกำหนดสิทธิของบุคคลและชุมชนไว้ว่า “สิทธิของบุคคลและชุมชนตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึงสิทธิที่จะร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐในการดำเนินการดังกล่าวด้วย”

แต่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย กำหนดรายละเอียดของสิทธิชุมชนไว้เป็นการเฉพาะในส่วนที่



12 สิทธิชุมชน ตามมาตรา 66 บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน”

และมาตรา 67 บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตนย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

การดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะ ได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

และหากย้อนไปดูรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะพบว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้ความสำคัญกับสิทธิชุมชน ตามมาตรา 46 ที่กล่าวถึงสิทธิชุมชน ไว้ว่า “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์ หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติและมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” และในมาตรา 56 ยังมีรายละเอียดเพิ่มเติมอีกว่า “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐ และชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพและในการคุ้มครองส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตนย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนิน โครงการ หรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะ ได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม และ

ผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการ  
ดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ  
ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายตามวรรค  
หนึ่งและวรรคสอง ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

จะเห็นได้ว่าตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช 2560 ทุกฉบับกำหนดให้สิทธิกับชุมชน แต่ไม่ได้กำหนดนิยามความหมายของคำว่าสิทธิ  
ชุมชนไว้เป็นการเฉพาะ ผู้ศึกษาจึงขอยกตัวอย่างความหมายของสิทธิชุมชนที่นักวิชาการของประเทศ  
ไทยได้เสนอไว้เช่น<sup>52</sup>

ศาสตราจารย์ เสน่ห์ จามริก ให้ความเห็นว่าเป็นสิทธิชุมชนคือ สิทธิของกลุ่ม  
ชนหรือของชุมชน หรือเป็นสิทธิร่วมเหนือทรัพยากรของชุมชนอันกินความรวมถึงแต่ ดิน น้ำ ป่า  
ทรัพยากรพันธุกรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น ฯลฯ เป็นสิทธิตามธรรมชาติ สิทธิประเพณีของชุมชนในการ  
ดูแลและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติร่วมกัน ทั้งนี้เพราะชุมชนท้องถิ่นจะอยู่รอดและพัฒนา  
ตนเองอย่างยั่งยืนและมีศักดิ์ศรีได้จำเป็นต้องมีสิทธิขั้นพื้นฐานในการใช้และดูแลทรัพยากรอย่างยั่งยืน  
และสิทธิชุมชนดังกล่าวยังรวมถึงการปฏิเสธการรุกรานจากภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อฐานทรัพยากร  
ของชุมชน

ศาสตราจารย์ ดร.ยศ ดันตสมบัติ ให้ความหมายสิทธิชุมชน ว่าหมายถึง  
สิทธิร่วมเหนือทรัพย์สินของชุมชน สมาชิกของชุมชนซึ่งทำหน้าที่ดูแลทรัพยากรเท่านั้น จึงจะมีสิทธิ  
ใช้และได้ประโยชน์จากทรัพยากรนั้น โดยนัยนี้สิทธิชุมชนให้ความสำคัญกับการใช้ประโยชน์จาก  
ทรัพยากร เพื่อส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตน ดังนั้น แม้ว่าโดยทฤษฎีแล้วสมาชิกของชุมชน  
ทั้งหมดจะมีสิทธิตามธรรมชาติในการใช้ทรัพยากรรวม แต่ชุมชนก็สามารถใช้อำนาจออกกฎเกณฑ์  
โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมในสังคมเป็นสำคัญ

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ให้ความหมายสิทธิชุมชน หมายถึง  
สิทธิที่ไม่ใช่ของส่วนบุคคลของประชาชนแต่ละคน และไม่ใช่ของรัฐแต่เป็นสิทธิของชุมชนที่จะ  
จัดการ ใช้ประโยชน์และมีหน้าที่บำรุงรักษาเหนือทรัพยากร โดยให้ความสำคัญกับการใช้ประโยชน์  
จากทรัพยากรเพื่อส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตน

<sup>52</sup> พัทธิชนันท์ รุ่งอินทร์, ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการป่าไม้กับการรับรองสิทธิชุมชน,  
วิทยานิพนธ์มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2559, หน้า 38 - 39

อีกทั้งยังมีกฎหมายที่ให้ความหมายของคำว่าชุมชนไว้ ในพระราชบัญญัติสภาพองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 มาตรา 3 ว่า “ชุมชน” หมายถึง กลุ่มประชาชนที่รวมตัวกัน โดยมีผลประโยชน์และวัตถุประสงค์ร่วมกัน เพื่อช่วยเหลือหรือสนับสนุนกันหรือทำกิจกรรมอันชอบด้วยกฎหมายและศีลธรรมร่วมกัน หรือดำเนินการอื่นอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสมาชิก มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องและมีระบบบริหารจัดการและการแสดงเจตนาแทนกลุ่มได้”<sup>53</sup>

จากแนวคิดเกี่ยวกับตัวตนของชุมชน การรวมกลุ่มกันของบุคคลที่ดำเนินวิถีชีวิตร่วมกันและมีสายสัมพันธ์ระหว่างกันตามธรรมชาติกลายเป็นชุมชนหนึ่งนั้น ใครจะเป็นผู้ใช้สิทธิในรูปแบบของชุมชน การคุ้มครองสิทธิชุมชนจะมีผลแก่สมาชิกในชุมชนนั้นอย่างไร สิทธิชุมชนตามที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองจะเป็นสิทธิของบุคคลเอกชน (Individual Right) หรือจะเป็นสิทธิในลักษณะการรวมหมู่ของชุมชน (Collective Right) สำหรับประเทศไทยปัญหาประการหนึ่งของการรับรองสิทธิชุมชนคือความไม่แน่ชัดว่าผู้ใดเป็นผู้ทรงสิทธิในทรัพยากร ทำให้ขาดคุณลักษณะของความจำเพาะสำหรับผู้เป็นเจ้าของ (Exclusivity) สาเหตุหนึ่งเนื่องจากเราได้นำเข้าแนวคิดเรื่องระบบกรรมสิทธิ์จากตะวันตกมาใช้โดยมิได้ปรับให้เข้ากับบริบทของสังคมไทย ความไม่มั่นคงของสิทธิในทรัพยากรจึงเป็นปัญหาของชุมชนในท้องถิ่นเพราะพื้นที่ทำกินของราษฎรหลายแห่งเป็นที่ดินของรัฐ แม้ว่าจะได้ครอบครองอย่างถูกต้องตามกฎหมาย แต่เมื่อราษฎรขาดความรู้สึกลงใจในการเป็นเจ้าของที่แท้จริงหรือไม่มีความมั่นใจว่ารัฐจะขอพื้นที่นั้นกลับคืนไปเมื่อใด ก็จะขาดแรงจูงใจในการดูแลรักษา<sup>54</sup>

ในปัจจุบันปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐกับชุมชนปรากฏให้เห็นในหลายคดีที่นำขึ้นสู่ศาลจากการที่ประชาชนใช้สิทธิเรียกร้องเพื่อปกป้องทรัพยากรธรรมชาติและภูมิปัญญาท้องถิ่นของตน ก่อให้เกิดการเรียกร้อง “สิทธิของชุมชน” และได้พัฒนาไปสู่การรับรองสิทธิของชุมชนไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นครั้งแรก และยังคงบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ด้วย อย่างไรก็ตามในการพิจารณาถึง “สิทธิชุมชน” ในมุมมองทางนิติศาสตร์ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองสิทธิและความมีอยู่ของสิทธิชุมชนไว้แล้วก็ตาม แต่ก็มิได้ให้คำนิยามและกำหนดขอบเขตของชุมชนไว้อย่างชัดเจน อีกทั้งกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวกับสิทธิชุมชนมีการให้คำนิยามของ “ชุมชน” ไว้หลากหลาย ไม่เป็นเอกภาพ ส่งผลให้เกิดปัญหาในการตีความ การได้รับความคุ้มครอง และการเข้าถึงการใช้สิทธิเรียกร้องของชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้สิทธิเรียกร้องในกระบวนการยุติธรรมซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน

<sup>53</sup> พระราชบัญญัติสภาพองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 มาตรา 3

<sup>54</sup> พัทธิชนันท์ รุ่งอินทร์, ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการป่าไม้กับการรับรองสิทธิชุมชน, วิทยานิพนธ์มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2559, หน้า 40 - 41

ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ให้ความสำคัญกับการใช้สิทธิชุมชนมากเกินไป จนอาจทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินโครงการ บางอย่างได้ เนื่องจากมาตรา 67 วรรคสอง กำหนดให้รับฟังประชาชนก่อน แต่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 43 ให้ชุมชนเข้าชื่อกันเพื่อเสนอแนะได้ในภายหลังหาก การดำเนินการใดกระทบกับประชาชนและชุมชน การกำหนดเช่นนี้ก็อาจกระทบหรือเกิดความเสียหายในบางโครงการที่มีการทำสัญญาไว้ได้เช่นเดียวกัน แต่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังคงรับรองสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะ รวมทั้งให้สิทธิชุมชนในการฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบ เนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐเช่นเดิม ดังนั้น ศาลปกครองจึงเป็นที่พึ่งของประชาชนในการพิจารณาให้เกิดความยุติธรรมกับประชาชนในประเทศต่อไป

#### ตัวอย่างการฟ้องโดยใช้สิทธิชุมชน

##### คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 453/2554

ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยว่าเหตุแห่งการฟ้องคดีคือคำสั่งของอธิบดีกรมที่ดินที่ให้เพิกถอนและแก้ไขรูปแผนที่และเนื้อที่หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 ก.) จำนวน 52 แปลง ของผู้ฟ้องคดีทั้งแปด โดยที่ดินที่พิพาทกันในคดีนี้มีปัญหาว่าเป็นที่ดินที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเนื่องจากเป็นเขตป่าคุ้มครองและเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าคลองแม่รำพึงอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งผู้ร้องสอดทั้งสามสืบสามคนมีภูมิลำเนา ประกอบอาชีพและอยู่อาศัยในบริเวณดังกล่าว ย่อมมีสิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ตามบทบัญญัติของกฎหมายตลอดจนมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์บำรุงรักษาและได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพและในการคุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน อันเป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองตามมาตรา 67 วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย การออกเอกสารสิทธิ น.ส.3 ก.ให้แก่ที่ดินจำนวน 52 แปลง ในบริเวณดังกล่าว จึงกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของผู้ร้องสอดทั้งสามสืบสามคน การร้องสอดของผู้ร้องสอดจึงเป็นการร้องสอดเพื่อให้ได้รับความคุ้มครองสิทธิของผู้ร้องในการใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้รับคำร้องสอดของผู้ร้องทั้งสามสืบสามคนไว้พิจารณา

ถือได้ว่าศาลปกครองสูงสุดเห็นความสำคัญของ “สิทธิของชุมชน” ที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐในการคุ้มครองประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชุมชน โดยการฟ้องคดีต่อศาลปกครองอันถือได้ว่าเป็นการวางหลักหลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลที่สำคัญเป็นอย่างยิ่ง

### 3.2.4 องค์การภาครัฐที่มีสิทธิฟ้องคดี

กรณีหน่วยงานรัฐที่ให้คำแนะนำด้านกฎหมายหรือมีอำนาจหน้าที่ในการฟ้องคดีแทนประชาชนนั้น มีหลายองค์กรณีลักษณะแตกต่างกันไป โดยจะมีอำนาจฟ้องคดีทั้งในเรื่องคดีปกครองและไม่ใช่เรื่องคดีปกครอง ซึ่งจะมีการพิจารณาเป็นแต่ละคดีไป อย่างไรก็ตามก็ดีขอสรุปภาพรวมขององค์การภาครัฐที่มีสิทธิฟ้องคดีพอสังเขปดังนี้

(1) ผู้ตรวจการแผ่นดินที่ได้รับการแต่งตั้งตามมาตรา 228 ซึ่งเป็นองค์การอิสระมีสิทธิฟ้องคดีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีอำนาจหน้าที่ตาม “มาตรา 231 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 230 ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามิกรณี ดังต่อไปนี้ (2) กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของบุคคลใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง และให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง” ซึ่งสอดคล้องตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 43 ที่บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองได้ ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่ากฎหรือการกระทำใดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งในการเสนอความเห็นดังกล่าวผู้ตรวจการแผ่นดินมีสิทธิและหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42 เท่านั้น และมีใช่เป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินอยู่ในฐานะเป็นผู้เสียหายแต่อย่างใด โดยผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ดังนี้<sup>55</sup>

ก. เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใดๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนหรือเป็นการระแ่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ

ข. แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามิผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ขจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น

ค. เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ของรัฐธรรมนูญ

<sup>55</sup> มาตรา 22 และ 23 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

ง. หน้าทีและอำนาจอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายอื่น

การดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต้องมุ่งหมายที่จะส่งเสริมสนับสนุนและให้คำแนะนำ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ขจัดความเหลื่อมล้ำ อำนาจประโยชน์ให้แก่ประชาชนอย่างทัดเทียมกัน และลดภาระที่เกิดขึ้นกับประชาชน โดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ รวมทั้งจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมที่หน่วยงานของรัฐปฏิบัติต่อประชาชน ในการดำเนินการตามข้อ ก. หรือ ข. หากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดำเนินการต่อไป และเพื่อขจัดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติหน้าที่ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติร่วมกันหารือและวางหลักเกณฑ์เพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการต่อไป

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามข้างต้น ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามีความผิดดังต่อไปนี้

1. บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

2. กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง และให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองจะเห็นได้ว่ากฎหมายของประเทศไทยได้บัญญัติกำหนดองค์กรขึ้นมาเพื่อเป็นตัวกลางในการดำเนินการเกี่ยวกับการขจัดปัญหาข้อกฎหมายไว้เป็นการเฉพาะ ตัวอย่างการฟ้องคดีของผู้ตรวจการแผ่นดิน

#### คดีหมายเลขแดงที่ 1679/2553

คดีนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินฟ้องผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (คุณหญิงจรวรรณ เมณฑกา) ว่ามีคำสั่งสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินที่ 184/2553 ลงวันที่ 18 สิงหาคม 2553 ยกเลิกคำสั่งแต่งตั้งนายพิศิษฐ์ ลีลาชิโรภาส รักษาราชการแทนผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ทั้งที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีอำนาจในการออกคำสั่งดังกล่าว เนื่องจากได้พ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแล้วเนื่องจากอายุครบ 65 ปีบริบูรณ์ ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 245(2) เสนอเรื่องต่อศาลปกครองเพื่อให้มีคำวินิจฉัยในกรณีดังกล่าว

สรุปคำพิพากษา เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีมีอายุครบหกสิบห้าปีบริบูรณ์ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงพ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามมาตรา 34(2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย

การตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไปพลางก่อนจนกว่าจะมีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินคนใหม่เข้ารับหน้าที่ได้ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ออกมาในภายหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งแล้วจึงเป็นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งโดยไม่มีอำนาจคำสั่งสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ที่ 184/2553 เรื่องยกเลิกคำสั่งแต่งตั้งรองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้รักษาราชการแทนผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินลงวันที่ 18 สิงหาคม 2553 จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ที่ 184/2553 เรื่อง ยกเลิกคำสั่งแต่งตั้งรองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้รักษาราชการแทนผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ลงวันที่ 18 สิงหาคม 2553 และให้คำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่ 184/2553 ให้รักษาราชการแทนผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ลงวันที่ 18 สิงหาคม 2553 มีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าศาลปกครองสูงสุดจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น

#### คดีหมายเลขแดงที่ 2272/2555

คดีนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้ฟ้องสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ว่าได้จัดให้มีการประมูลคลื่นความถี่ตามประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่สำหรับกิจการ โทรคมนาคมเคลื่อนที่สากล (International Mobile Telecommunications-IMT) ย่านความถี่ 2.1 GHz พ.ศ.2555 พร้อมทั้งออกประกาศเรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ดังกล่าว โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปคำพิพากษา ศาลพิเคราะห์แล้วเห็นว่า การดำเนินการประมูลคลื่นความถี่ตามประกาศของ กสทช. รวมถึงประกาศ กสทช.ที่เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลเป็นคดีนี้ เป็นการกระทำและเป็นอำนาจหน้าที่ของ กสทช.โดยแท้ มิใช่เป็นของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่เป็นผู้มีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองตามมาตรา 245 วรรคหนึ่ง (2) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบกับมาตรา 14 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 และมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่เป็นผู้มีสิทธิและหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วย จึงมีคำสั่งไม่รับคำเสนอเรื่องพร้อมความเห็นและคำขอให้ศาลกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

#### คดีหมายเลขแดงที่ 1961/2556

คดีนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินฟ้องคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกระเบียบ เรื่องการให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์

ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. 2541 ไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 19 เพราะไม่มีกฎหมายอนุมาตราใดให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจอนุญาตให้ผู้อื่นที่ไม่ใช่เกษตรกรเข้ามาทำกิจการอื่นๆ ที่ไม่ใช่การทำเกษตรกรรมในพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

สรุปคำพิพากษา ศาลพิเคราะห์แล้วเห็นว่า การยินยอมให้ใช้พื้นที่ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อการสำรวจ ใช้หรือหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ที่ต้องได้รับอนุญาตตามกฎหมายอื่น ไม่ได้เป็นกิจการเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. การบริหารของ ส.ป.ก. กิจการที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือกิจการที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อันถือได้ว่าเป็นกิจการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การที่ผู้ถูกฟ้องคดีอาศัยอำนาจตามมาตรา 19 (12) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 กำหนดหลักเกณฑ์ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจออกหนังสือให้ความยินยอมให้เอกชนใช้พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อการสำรวจ ใช้หรือหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ที่ต้องได้รับอนุญาตตามกฎหมายอื่น โดยความเห็นชอบของผู้ถูกฟ้องคดีและเลขาธิการ ส.ป.ก.แล้วแต่กรณี ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่องการให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. 2541 จึงเป็นการดำเนินการโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ ระเบียบดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. 2541 และมีการนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองสูงสุด เป็นคดีหมายเลขแดงที่ อ.311/2560 โดยศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วยกับศาลปกครองชั้นต้น พิพากษายืน

(2) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มิได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในเรื่องการฟ้องคดีต่อศาลปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งแต่เดิมเคยกำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับศาลปกครองไว้ในมาตรา 257 (3) ว่า ให้สามารถเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง ในกรณีที่เห็นชอบตามที่ผู้ร้องเรียนว่า กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดในทางปกครองกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

ตัวอย่าง การฟ้องคดีของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

**คำวินิจฉัยที่ 80/2561**

คดีนี้สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นโจทก์ฟ้องนายพราหมณ์ นิยะบุตร ซึ่งศาลปกครองกลางมีคำวินิจฉัยว่าหลักกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทาง



ปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เป็นหลักกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐ โดยปราศจากความผิด ซึ่งมีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองและเยียวยาความเสียหายให้แก่เอกชนจากการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองหรือบริการสาธารณะ แล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนเป็นพิเศษ แม้จะเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายก็ตาม บทบัญญัตินี้จึงให้สิทธิเฉพาะเอกชนเท่านั้น ในการฟ้องขอให้รัฐรับผิด เมื่อคดีนี้สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โจทก์ซึ่งเป็นส่วนราชการสังกัดรัฐสภาตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา ตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยโจทก์ฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้จำเลยซึ่งเป็นข้าราชการในสังกัดของโจทก์คืนเงินค่าลงทะเบียนที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิพร้อมดอกเบี้ย จึงเป็นกรณีที่รัฐฟ้องคดีโดยใช้สิทธิเรียกร้องเอาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะเอกชนคนหนึ่ง ซึ่งไม่เข้าหลักเกณฑ์ของคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เมื่อตามคำฟ้องของโจทก์ไม่เข้าลักษณะคดีพิพาทอื่นใดซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง มาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กรณีจึงเป็นเรื่องที่โจทก์ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองต้องใช้สิทธิฟ้องเรียกเงินคืนจากจำเลยต่อศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวงที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น

(3) หน่วยงานอื่นของรัฐ เช่น สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งมีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 19 “ให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สมาคมหรือมูลนิธิที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรองตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค มีอำนาจฟ้องและดำเนินคดีผู้บริโภคแทนผู้บริโภคได้ โดยให้ระบุชื่อและที่อยู่ของผู้บริโภคให้ชัดเจน และให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการฟ้องและการดำเนินคดีแทนตามกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับโดยอนุโลม...”

ตัวอย่าง การฟ้องคดีของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1808/2561**

คดีนี้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นโจทก์ฟ้องบริษัทปริณสุริ จำกัด (มหาชน) จำเลยในความผิดตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 4 มาตรา 22 เกี่ยวกับการที่จำเลยใช้กลฉ้อฉลในการทำสัญญาด้วยการปกปิดข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ถูกเวนคืนเป็นการละเมิดสิทธิผู้บริโภคทั้งสองซึ่งประสงค์จะซื้อที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเพื่ออยู่อาศัย โดยการไม่ได้ให้

คำพรรณนาคุณภาพที่ถูกต้องเพียงพอเกี่ยวกับสินค้าที่จำเลยขายแก่ผู้บริ โภคทั้งสอง อันเป็นการ โฆษณาที่ใช้ข้อความไม่เป็นธรรม โดยก่อให้เกิดความเข้าใจผิดในสาระสำคัญเกี่ยวกับสินค้า และตัด โอกาสของผู้บริ โภคที่จะใช้ข้อมูลดังกล่าวตัดสินใจที่จะเข้าทำสัญญากับจำเลย ดังนั้นผู้บริ โภคทั้งสอง จึงไม่ได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญาซื้อขายอันเป็นโมฆียะนี้ เป็นกรณีจำเลยละเมิดสิทธิของผู้ บริ โภคทั้งสอง จำเลยต้องชดใช้ค่าเสียหายเป็นค่าติดตั้งโทรศัพท์ ค่าใช้จ่ายในการโอนกรรมสิทธิ์ ค่า ประกันมิเตอร์ไฟฟ้าและน้ำประปา ค่าธรรมเนียมสัญญาจ้างเอง อากรสัญญาคู่และนิติกรรม และค่า ประกันอัคคีภัย ซึ่งเป็นค่าเสียหายโดยตรงที่เกี่ยวเนื่องกับการที่จำเลยใช้กลฉ้อฉลในการปกปิด ข้อเท็จจริง ซึ่งผู้บริ โภคทั้งสองซื้อบ้านเพื่อการอยู่อาศัย สำหรับส่วนต่างราคาที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง เป็นความเสียหายเช่นที่ตามปกติย่อมเกิดขึ้นแต่การที่จำเลยใช้กลฉ้อฉลในการทำสัญญาโดยปกปิด ข้อเท็จจริง โจทก์มีสิทธิเรียกร้องจากจำเลยได้และศาลมีอำนาจคิดคำนวณให้ได้ตามพฤติการณ์แห่งคดี

(4) พนักงานอัยการ มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 13 องค์กรอัยการ ตามมาตรา 248 “องค์กรอัยการมีหน้าที่และอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยรวดเร็วเที่ยงธรรม และปราศจากอคติทั้งปวงและไม่ให้ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง...”

และยังมีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงาน อัยการ พ.ศ. 2553 ว่าในบางกรณีพนักงานอัยการสามารถฟ้องคดีแทนประชาชนได้ เช่นในคดีที่ ราษฎรฟ้องเองไม่ได้โดยอาจจะมีกฎหมายห้ามไว้ หากพนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีนั้นเป็นการ สมควรหรือจะเป็นประโยชน์แห่งความยุติธรรมก็มีอำนาจจะเป็นโจทก์แทนราษฎรได้



## บทที่ 4

# วิเคราะห์เกี่ยวกับการฟ้องคดีของกลุ่มบุคคลและคณะบุคคล

### 1. วิเคราะห์หลักการฟ้องคดีปกครองของกลุ่มบุคคลและคณะบุคคล

นับตั้งแต่ศาลปกครองเปิดทำการตั้งแต่ปี 2542 จนถึงปัจจุบัน ศาลใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ในการพิจารณาคดีปกครอง แต่การพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องผู้มีสิทธิฟ้องคดียังคงไม่ชัดเจน ยังมีการกลับคำพิพากษาซึ่งมีลักษณะของการฟ้องคดีที่คล้ายคลึงกัน ทำให้ประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องอาจเกิดความสงสัยในการพิจารณาตัดสิน ซึ่งหากมีแนวทางที่ถูกต้องอาจทำให้การฟ้องคดีเป็นไปได้อย่างถูกต้องและศาลปกครองจะได้รับเรื่องไว้พิจารณาตัดสินในประเด็นที่เกี่ยวข้อง มิใช่ว่าหากศาลวินิจฉัยแล้วว่าผู้ฟ้องคดีไม่เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีแล้ว คดีก็ถูกยกฟ้องหรือไม่รับไว้พิจารณา ทำให้เรื่องสำคัญบางเรื่องไม่ได้รับความยุติธรรมและอาจก่อความเสียหายในวงกว้างกับประเทศชาติและประชาชนส่วนรวม เพราะเรื่องที่น่ามาฟ้องต่อศาลปกครองบางเรื่องเป็นเรื่องที่กระทบต่อสังคม ต่อประเทศชาติโดยตรง ยกตัวอย่างเช่น เรื่องที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนี้เป็นคดีที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากคดีปกครองทั่วไป ที่นอกจากจะส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ ชุมชน สังคม เศรษฐกิจแล้ว ข้อพิพาทยังมีความซับซ้อนที่ต้องใช้ความรู้ความเข้าใจในลักษณะเชิงสหวิทยาการ รวมทั้งยังต้องการการเยียวยาและแก้ไขปัญหาด้วยความรวดเร็วและทันกาลอีกด้วย ปัจจุบันปัญหาเกี่ยวกับการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมถือเป็นเรื่องสำคัญที่ทุกภาคส่วนต้องให้ความสนใจ เพราะจำนวนประชากรของประเทศที่สูงขึ้น ทำให้เกิดผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อสิ่งแวดล้อมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทั้งเป็นผู้ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม และเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนจากปัญหาสิ่งแวดล้อม ตั้งแต่เริ่มมีการจัดตั้งศาลปกครอง ก็มีคดีเข้ามามากมาย หลายคดีมีผลเกี่ยวเนื่องกับประชาชนจำนวนมากหรือเป็นเรื่องสาธารณประโยชน์

## 1.1 วิเคราะห์หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองเปรียบเทียบของประเทศไทยกับต่างประเทศ

ในการฟ้องคดีปกครองโดยกลุ่มบุคคลและคณะบุคคลเป็นที่ยอมรับในหลักกฎหมายของประเทศต้นแบบของประเทศไทย เช่น ฝรั่งเศส และ เยอรมัน ซึ่งผู้เขียนขอยกตัวอย่างสิทธิการฟ้องคดีประเภทต่างๆ ตามตารางดังนี้

ตารางที่ 4.1 แสดงเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองที่ศาลปกครองมีแนวทางพิจารณากรณีไม่มีเงื่อนไขในการรับฟ้องโดยเทียบเคียงกับหลักการของต่างประเทศ

กรณีศึกษาที่ 1	หลักการที่ศาลปกครองไทยรับฟ้อง	หลักการของต่างประเทศ
คดีหมายเลขแดงที่ 1352/2553 สมาคมต่อต้านสภาวะโลกร้อน ผู้ฟ้องคดีที่ 1 สมาคมสมาชิชขององค์กรเอกชน ด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ผู้ฟ้องคดีที่ 2 และ ชาวมาบตาพุด ผู้ฟ้องคดีที่ 3 – 43 ฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งแปดได้ร่วมกันออกคำสั่งโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น ตลอดจนละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร โดยออกใบอนุญาตโครงการอุตสาหกรรมในเขตพื้นที่ จ. ระยอง โดยไม่ชอบด้วยบทบัญญัติมาตรา 67 วรรคสองของรัฐธรรมนูญปี 2550	ศาลมีคำพิพากษาสั่งเพิกถอนใบอนุญาตที่ออกให้แก่โครงการหรือกิจกรรมในนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด จ.ระยอง ที่ถูกกำหนดให้เป็นประเภทโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ทส.) โดยจะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ฉบับลงวันที่ 31 ส.ค. 53 ซึ่งดำเนินการไม่ครบถ้วนตามมาตรา 67 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่มิคำพิพากษานี้ ทั้งนี้ ศาลเห็นว่าการออกใบอนุญาตให้แก่โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ โดยไม่ชอบด้วยบทบัญญัติมาตรา 67 วรรคสอง ไม่สมเหตุสมผล สมควรมีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตเฉพาะที่ได้ออกภายหลังการใช้บังคับรัฐธรรมนูญ นอกจากนั้นการดำเนินการของผู้ที่ถูกฟ้องคดีทั้งแปดได้ออกใบอนุญาต	หลักการของประเทศฝรั่งเศส ใช้หลักพิจารณาว่ากลุ่มบุคคลหรือคณะบุคคลมีการกำหนดวัตถุประสงค์เกี่ยวกับเรื่องที่ฟ้องไว้หรือไม่ ถ้ามีก็จะรับไว้เพื่อประกอบการพิจารณาความเป็นผู้มีสิทธิ์ฟ้องคดี  หลักการของประเทศเยอรมัน ตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมในส่วนของที่ว่าด้วยการอนุญาตแบบพิเศษ ต้องมีการพิจารณาอนุมัติแผน มีการทำแผนผลกระทบสิ่งแวดล้อม มีการเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมเข้าตรวจสอบแผน ยื่นคำคัดค้านและมีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นอย่างเป็นระบบ

กรณีศึกษาที่ 1	หลักการที่ศาลปกครองไทยรับฟ้อง	หลักการของต่างประเทศ
	<p>ให้แก่โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพโดยยังดำเนินการไม่ครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ของบทบัญญัติ มาตรา 67 วรรคสองจึงเป็นการปฏิบัติราชการที่ขัดต่อกฎหมายและไม่เป็นไปเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวมอันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย</p>	
กรณีศึกษาที่ 2	หลักการที่ศาลปกครองไทยรับฟ้อง	หลักการของต่างประเทศ
<p><b>คำพิพากษาที่ 1763/2549</b> มูลนิธิป้องกันควันพิษและพิทักษ์สิ่งแวดล้อมได้ยื่นฟ้ององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพในข้อหาละเลยต่อหน้าที่ในการปล่อยไอหรัดประจำทางที่ร่วมบริการปนควันพิษเกินกว่ามาตรฐานที่กฎหมายกำหนด</p>	<p>ศาลปกครองกลางใช้หลักพิเคราะห์ว่ามูลนิธิดังกล่าวเป็นเอกชนที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ที่แม้จะมีได้มีภูมิลำเนาอยู่ในย่านที่มีมลพิษสูงเกินมาตรฐานก็ตาม แต่เมื่อมูลนิธิดังกล่าวเป็นนิติบุคคลซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐและเอกชนในการปรับปรุงและปกป้องรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยได้จดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต่อกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมแล้ว ดังนั้นเมื่อเกิดปัญหามลพิษซึ่งเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมอันอยู่ในวัตถุประสงค์หลักของมูลนิธิฯ กรณีจึงถือว่ามูลนิธิป้องกันควันพิษและพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้</p>	<p>หลักการของประเทศฝรั่งเศสใช้หลักพิจารณาว่ากลุ่มบุคคลหรือคณะบุคคลมีการกำหนดวัตถุประสงค์เกี่ยวกับเรื่องที่ฟ้องไว้หรือไม่ ถ้ามีก็จะรับไว้เพื่อประกอบการพิจารณาความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี</p> <p>หลักการของประเทศเยอรมันตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมในส่วนที่ว่าด้วยการอนุญาตแบบพิเศษต้องมีการพิจารณาอนุมัติแผน มีการทำแผนผลกระทบสิ่งแวดล้อม มีการเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมเข้าตรวจสอบแผน ขึ้นคำคัดค้านและมีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นอย่างเป็นระบบ</p> <p>ศาลมักจะใช้หลักกว่าเป็นสมาคมหรือมูลนิธิที่จดทะเบียนถูกต้องและมีวัตถุประสงค์ตามเรื่องที่ฟ้องในการพิจารณาถึงการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง</p>

กรณีศึกษาที่ 3	หลักการที่ศาลปกครองไทยรับฟ้อง	หลักการของต่างประเทศ
<p>คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 320/2546 องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ฟ้องคดีแทนประชาชน</p>	<p>องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณะในท้องที่ของตน ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แม้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดทำแผนกระจายอำนาจ และดำเนินการถ่ายโอนภารกิจตลอดจนกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่เสร็จสิ้นก็ตาม ก็ไม่เป็นเหตุให้อำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดินขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 68(8) แห่งพระราชบัญญัติสภาพาบบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2544 สะดุดหยุดลง เมื่อปรากฏว่ามีการออก ส.ป.ก.4-01 ทับที่ดินสาธารณประโยชน์ที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ดูแลรักษา องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นย่อมเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดี</p>	<p>มีการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่น อินเดีย ได้มีการตรากฎหมายกำหนดให้อำนาจนายทะเบียนทางการค้ามีอำนาจที่จะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะนายความฟ้องคดีต่อศาลแทนประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการตกลงทางการค้า สหราชอาณาจักร ได้มีการแต่งตั้งผู้อำนวยการค้าที่เป็นธรรม มีหน้าที่หลักคือนำคดีขึ้นสู่ศาล เฉพาะคดีที่เป็นการละเมิดกฎหมายว่าด้วยการผูกขาดทางการค้าแทนผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหาย</p>

กรณีศึกษาที่ 4	หลักการที่ศาลปกครองไทยรับฟ้อง	หลักการของต่างประเทศ
<p>คำพิพากษาศาลปกครอง ระยองที่ 31/2550 คดี ระหว่างองค์การบริหารส่วน ตำบลบางบุตร ที่ 1 องค์การ บริหารส่วนตำบลบ้านค่าย ที่ 2 นายสาวัฒน์ ชังดี ที่ 3 ผู้ ฟ้องคดี กับ การประปาส่วน ภูมิภาค ที่ 1 บริษัท ขยู กรุ๊ป คอนซอร์เทียม ที่ 2 ผู้ถูกฟ้อง คดีเข้าร่วมลงทุนผลิต น้ำประปาและรับผิดชอบ ระบบจำหน่ายน้ำประปา ให้กับสำนักงานประปา ระยอง โดยข้อสัญญาให้เข้า ร่วมลงทุนผลิตน้ำประปา และจำหน่ายน้ำประปา อาจ มีผลกระทบต่อผู้ใช้น้ำใน พื้นที่จังหวัดระยองและการ จัดทำสัญญาดังกล่าวมิได้มี การจัดทำประชาพิจารณ์ ตามที่กำหนดไว้ใน รัฐธรรมนูญ</p>	<p>ศาลวินิจฉัยเกี่ยวกับประเด็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี ว่า คำขอของผู้ฟ้องคดีเป็นคำขอที่ศาล สามารถมีคำสั่งบังคับให้ได้ตามมาตรา 72 วรรค หนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และ โดยอำนาจหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีที่ 1 และที่ 2 ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมมี ส่วนได้เสียกับการจัดทำบริการสาธารณะใน ลักษณะที่จะทำให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย ผู้ฟ้องคดี ที่ 1 และที่ 2 ย่อมสามารถใช้สิทธิทางศาล เพื่อให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ของการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ ตาม มาตรา 42 วรรคหนึ่ง สำหรับผู้ฟ้องคดีที่ 3 แม้จะเป็นเพียงผู้ใช้น้ำ แต่หากการกระทำ ตามฟ้องของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีผลทำให้การ จัดทำบริการสาธารณะต้องเสียหายไป ผู้ถูก ฟ้องคดีที่ 3 อาจได้รับความเดือดร้อนหรือ เสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ในที่สุด ผู้ฟ้อง คดีที่ 3 จึงสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ เช่นกัน เมื่อศาลได้พิจารณาแล้วเห็นว่า กระบวนการคัดเลือกของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ ชอบด้วยกฎหมาย จึงพิพากษาให้เพิกถอน กระบวนการคัดเลือกเอกชนให้ผลิต น้ำประปาเพื่อขายให้แก่การประปาส่วน ภูมิภาคในพื้นที่ของสำนักงานประปาของ และเพิกถอนสัญญาระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งเป็นผลจาก กระบวนการคัดเลือกที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย</p>	<p>มีการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐที่มี ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่น อินเดีย ได้มีการตรากฎหมาย กำหนดให้อำนาจนายทะเบียน ทางการค้ามีอำนาจที่จะปฏิบัติ หน้าที่ในฐานะทนายความฟ้อง คดีต่อศาลแทนประชาชนที่ เกี่ยวข้องกับการตกลงทางการค้า สหราชอาณาจักร ได้มีการ แต่งตั้งผู้อำนวยการค้าที่เป็นธรรม มีหน้าที่หลักคือนำคดีขึ้นสู่ศาล เฉพาะคดีที่เป็นการละเมิด กฎหมายว่าด้วยการผูกขาดทาง การค้าแทนผู้บริโภคที่ได้รับความ เสียหาย</p>

กรณีศึกษาที่ 5	หลักการที่ศาลปกครองไทยรับฟ้อง	หลักการของต่างประเทศ
<p>คดีหมายเลขแดงที่ 1025/2556 คดีการบริหารจัดการน้ำ</p>	<p>ศาลเห็นว่าผู้ฟ้องคดีที่ 1 สมาคมต่อต้านสภาวะโลกร้อน เป็นนิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์เพื่อติดตามตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษที่เป็นต้นเหตุของปัญหาโลกร้อน และเหตุภาวะมลพิษต่าง ๆ ที่ก่อความเสียหายต่อบุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์สิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และส่งเสริมสิทธิและหน้าที่ของประชาชนตามรัฐธรรมนูญในการจัดการด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ให้ใช้ประโยชน์ได้อย่างสมดุล ยั่งยืนและเกิดความมั่นคงทางนิเวศ และได้จดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เมื่อการฟ้องคดีนี้ มีเหตุแห่งการฟ้องคดีเกี่ยวกับการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ที่เป็นการกระทบต่อสิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญในการจัดการด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งอยู่ในวัตถุประสงค์หลักของผู้ฟ้องคดีที่ 1 ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีที่ 1 เป็นผู้ที่มีความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม้อาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ สำหรับในส่วนของผู้ฟ้องคดีที่ 2 ถึงที่ 45 นั้น เป็นการโต้แย้งในเรื่องสิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียนที่เกี่ยวกับคุณภาพสิ่งแวดล้อมสุขภาพอนามัย และคุณภาพชีวิต อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การพิจารณาถึงความเป็นผู้เสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง จึงต้องตีความอย่างกว้าง ข้อมถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีดังกล่าวเป็นผู้ที่มีความเดือดร้อน</p>	<p>เป็นการให้อำนาจกับสมาคมที่เป็นนิติบุคคลจดทะเบียน โดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะเรื่องในการฟ้องคดีปกครอง เช่น ฝรั่งเศสในเรื่องสิ่งแวดล้อมมีสมาคมเฉพาะคือสมาคมคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่จดทะเบียนและทำข้อตกลงกับทางการตามกฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ซึ่งสมาคมเหล่านี้ต้องเป็นสมาคมจดทะเบียนตามรัฐบัญญัติลงวันที่ 1 กรกฎาคม 1901 เพื่อให้มีสถานะเป็นนิติบุคคลเสียก่อน จึงจะจดทะเบียนและทำความตกลงตามกฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้ เยอรมันได้กำหนดสิทธิในการฟ้องคดีปกครองของสมาคมให้สามารถยื่นฟ้องคดีโดยไม่ต้องอาศัยข้ออ้างที่ว่าสิทธิของสมาคมได้รับผลกระทบ แต่เป็นการยื่นฟ้องคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะ เช่น เพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม คุ้มครองธรรมชาติ และคุ้มครองโบราณสถาน เป็นต้น ทั้งนี้ ฝ่ายนิติบัญญัติเยอรมันได้บัญญัติเงื่อนไขก่อนการใช้สิทธิฟ้องคดีของสมาคมสิ่งแวดล้อมไว้คือการได้รับการรับรอง เพื่อจะเป็นการประกันได้ว่าสมาคมนั้นจะมีความสามารถและมีความรู้เฉพาะด้านในการที่จะสามารถใช้สิทธิในแต่ละกรณีได้</p>



เสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เช่นกัน จึงพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองปฏิบัติหน้าที่ตามที่มาตรา 57 วรรคสอง และมาตรา 67 วรรคสองของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้ต้องปฏิบัติ ด้วยการนำแผนแม่บท การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไปดำเนินการ จัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของ ประชาชนอย่างทั่วถึงก่อน

กรณีศึกษาที่ 6	หลักการที่ศาลปกครองไทยรับฟ้อง	หลักการของต่างประเทศ
คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 651/2545 ผู้ฟ้องคดีและชาวบ้านประมาณ 50 ครอบครัว ประกอบอาชีพประมงชายฝั่งสืบทอดกันมาหลายชั่วอายุคน โดยอาศัยชายหาดนครสวรรค์ซึ่งเป็นหาดสาธารณะเป็นที่จอดเรือและเก็บเครื่องมือประมง ต่อมาประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลปากน้ำปราณผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ 14 สิงหาคม 2545 แจ้งให้สมาชิกกลุ่มประมงเรือเล็กหรือดอนโรงเรียนและสิ่งปลูกสร้างย้ายไปอยู่ในที่แห่งใหม่ซึ่งจัดไว้ให้อ้างว่าจะปรับปรุงภูมิทัศน์บริเวณดังกล่าวเป็น	แม้องค์การบริหารส่วนตำบลจะมีอำนาจหน้าที่คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 67 (2) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และได้รับมอบอำนาจในการพิจารณาอนุญาตให้ปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งล่วงล้ำลำน้ำจากอธิบดีกรมเจ้าท่าตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยพุทธศักราช 2456 ก็ตาม องค์การบริหารส่วนตำบลก็ยังมีภารกิจที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ การใช้ภูมิปัญญาและทรัพยากรท้องถิ่น การที่ผู้ถูกฟ้องคดียื่นยันจะใช้อำนาจตามกฎหมายเข้าไปรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างของผู้ฟ้องคดีบนชายหาดสาธารณะอันเป็นมาตรการบังคับตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ และมีผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดี เพราะสถานที่แห่งใหม่ที่ผู้ถูกฟ้องคดีจัดไว้ไม่เหมาะสมกับการประกอบอาชีพประมง และยังมีชายหาดบริเวณอื่นที่จะ	ศาลเห็นว่าสิทธิของชุมชนถูกกระทำละเมิดทางปกครอง โดยเปิดโอกาสให้ชุมชนสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ เป็นการฟ้องคดีในฐานะเป็นผู้เสียหาย ซึ่งชุมชนในที่นี้คือกลุ่มบุคคลที่มีวิถีชีวิตหรือดำเนินกิจกรรมตามปกติ โดยอาศัยอยู่ร่วมกันหรือดำเนินกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกันตามขนบธรรมเนียมหรือจารีตประเพณี ถือเอาท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งเป็นหลักแหล่งสำคัญในการดำเนินวิถีชีวิตหรือกิจกรรมนั้นๆ ร่วมกัน เช่น ในประเทศมาเลเซียมีการฟ้องคดีแบบกลุ่มว่าด้วยเรื่องสิทธิตามจารีตประเพณีของชนพื้นเมืองเพื่อคุ้มครองพื้นที่ป่าดิบชื้นในมาเลเซีย โดยชุมชนพื้นเมืองในมาเลเซีย (Penan

สวนสาธารณะและพัฒนาให้เป็นแหล่งท่องเที่ยว	ปรับปรุงให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวได้โดยประชาชนไม่เดือดร้อน จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อาจมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม สร้างภาระให้แก่ประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และเนื่องจากมาตรการบังคับทางปกครองตามหนังสือลงวันที่ 14 สิงหาคม 2545 ไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องคดีได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีก่อน	community of Ba Jawi) ได้รับการสนับสนุนและช่วยเหลือจากองค์กรด้านสิ่งแวดล้อมและสิทธิมนุษยชน Bruno Manser Fund ขึ้นฟ้องคดีแบบกลุ่มต่อบริษัทตัดถากไม้ซุง Samling และรัฐบาลแห่งรัฐ Sarawak ประเทศมาเลเซีย ที่วางแผนจะตัดไม้ในป่าดิบชื้นจำนวนเกือบหนึ่งแสนไร่ เพื่อคุ้มครองพื้นที่ป่าดิบชื้นไม่ให้ถูกทำลาย
--	---	---

กรณีศึกษาที่ 7	หลักการที่ศาลปกครองไทยรับฟ้อง	หลักการของต่างประเทศ
คดีหมายเลขแดงที่ 60-77/2552 ชาวบ้านกว่า 477 คน ได้ยื่นฟ้องการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยว่า กระทำละเมิดและขอให้ชดเชยค่าเสียหาย	คดีนี้ศาลปกครองรับคดีไว้พิจารณา เห็นได้ว่าไม่มีปัญหาในเรื่องการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี เนื่องจากชาวบ้านส่วนใหญ่ได้รับผลกระทบจริง เกิดการเจ็บป่วยและเสียชีวิต โดยศาลสั่งการไฟฟ้าฝ่ายผลิตให้จ่ายค่าชดเชยให้ชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบจากการทำเหมืองและผลิตไฟฟ้าของโรงไฟฟ้าแม่เมาะ จังหวัดลำปาง เป็นเงินรวม 25 ล้านบาท พร้อมดอกเบี้ย 7.5% เนื่องมาจากกรณีที่โรงงานผลิตกระแสไฟฟ้าได้ทำการผลิตกระแสไฟฟ้าโดยใช้ถ่านหินลิกไนต์เป็นเชื้อเพลิงหลัก ก่อให้เกิดฝุ่นแวนลอยและสารซัลเฟอร์ไดออกไซด์ของไนโตรเจนซึ่งเป็นสารพิษฟุ้งกระจายในอากาศ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งมีบ้านอยู่ใกล้กับโรงงานดังกล่าวได้รับสารพิษป่วยเรื้อรัง รวมทั้งสัตว์เลี้ยงทางการเกษตรและพืชผลเสียหาย	การกระทำของหน่วยงานรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชน ในหลายประเทศ มักจะได้รับการคุ้มครอง เป็นไปตามหลักสากล ฝรั่งเศสใช้หลักในการพิจารณาประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสีย โดยมีลักษณะที่ระบุตัวได้ไม่ว่าจะเป็นรายบุคคลหรือประโยชน์ร่วมกัน

กรณีศึกษาที่ 8	หลักการที่ศาลปกครองไทยรับฟ้อง	หลักการของต่างประเทศ
<p><b>คดีหมายเลขแดงที่ 637/2551</b></p> <p>ตัวแทนชาวบ้านคดีต่าง ร่วมฟ้องในฐานะ “ชุมชน ท้องถิ่นดั้งเดิม” ร่วมกับสภา ทนายความและโครงการนิติ ธรรมสิ่งแวดล้อม เป็นผู้แทน ในการดำเนินการยื่นฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลาง เมื่อ วันที่ 23 ก.พ. 2547 โดยยื่น ฟ้องกรมควบคุมมลพิษ เนื่องจากเป็นหน่วยงานรัฐที่ มีอำนาจในการควบคุม ฟื้นฟู ระงับเหตุอันตรายจากมลพิษ และบังคับการให้เป็นไปตาม กฎหมาย พ.ร.บ.ส่งเสริมและ รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยบังคับให้บริษัท ตะกั่ว คอนเซนเตรทส์ (ประเทศ ไทย) จำกัด ตั้งอยู่ที่ ต.ชะแล อ.ทองผาภูมิ จ.กาญจนบุรี ซึ่งดำเนินกิจการทำเหมืองแร่ และโรงแต่งแร่มาตั้งแต่ปี 2510 และมีการลักลอบทิ้ง น้ำเสียที่ปนเปื้อนสารตะกั่ว จากบ่อกักตะกอนลงสู่ลำ ห้วยคลิตี้ทำให้สารตะกั่ว ปนเปื้อนในลำห้วย โดย สะสมในน้ำ ดิน และสัตว์น้ำ ในปริมาณสูง ส่งผลกระทบต่อ ต่อผู้ฟ้องคดีและชุมชนคลิตี้ ล่างซึ่งมีวิถีชีวิตแบบพึ่งพิง ธรรมชาติ ดำเนินการฟื้นฟู ลำห้วย แต่ล่าช้าไม่ได้</p>	<p>ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาชี้ว่ากรม ควบคุมมลพิษละเลย ล่าช้าต่อการปฏิบัติ หน้าที่ในหลายประเด็นสำคัญจนทำให้ ชาวบ้านได้รับความเสียหายจนถึงปัจจุบัน จึงกำหนดให้กรมควบคุมมลพิษต้องกำหนด แผนการฟื้นฟู และตรวจวิเคราะห์ตัวอย่างน้ำ ดิน พืชผัก และสัตว์น้ำในลำห้วยทุกฤดูกาล จนกว่าจะไม่เกินค่ามาตรฐาน โดยปิด ประกาศผลการตรวจให้ชุมชนทราบรวมทั้ง ให้กรมควบคุมมลพิษชดใช้เงินรวมดอกเบี้ย และค่าเสียหายในอนาคตไว้ด้วย กรณีนี้เป็น คดีตัวอย่างเกี่ยวกับการเรียกร้องสิทธิของ ชาวบ้านให้หน่วยงานรัฐปฏิบัติหน้าที่ฟื้นฟู ปัญหามลพิษ และเรียกค่าเสียหายจากการ ละเมิดสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญ ของชุมชนซึ่งนับว่าเป็นเรื่องค่อนข้างใหม่ใน ประเทศไทย คำพิพากษาแห่งคดีนี้ย่อมเป็น การสร้างบรรทัดฐานที่สำคัญในการปฏิบัติ หน้าที่ของหน่วยงานรัฐในการเยียวยาฟื้นฟู การปนเปื้อนมลพิษในสิ่งแวดล้อมตาม กฎหมายและการชดเชยค่าเสียหายจากการ ละเมิดสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญ ตลอดจนการเรียกค่าเสียหายจากบริษัทผู้ก่อ มลพิษตามหลักกฎหมาย “ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้ จ่าย” และผลของคำพิพากษานี้จะมีผลทั้ง โดยตรงกับการแก้ไขปัญหาคกรณการ ปนเปื้อนสารตะกั่วในลำห้วยและเป็น บรรทัดฐานต่อกรณีปัญหาการปนเปื้อน มลพิษในสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัย ของประชาชนกรณีอื่นๆที่กำลังเกิดขึ้นใน สังคมไทยอีกหลายพื้นที่</p>	<p>การกระทำของเอกชนที่มี ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและ ประชาชน หน่วยงานรัฐที่ ควบคุมดูแลต้องเข้าไปจัดการ แก้ไขเยียวยาโดยเร็ว เพื่อไม่ให้ เกิดผลกระทบเป็นวงกว้างหรือ มากขึ้นกว่าเดิม และเรื่องนี้ก็ ได้รับการคุ้มครองในหลาย ประเทศ เป็นไปตามหลักสากล เช่นในประเทศมาเลเซียมีการ ฟ้องคดีแบบกลุ่มว่าด้วยเรื่องสิทธิ ตามจารีตประเพณีของชน พื้นเมืองเพื่อคุ้มครองพื้นที่ป่าดิบ ชื้นในมาเลเซีย โดยชุมชน พื้นเมืองในมาเลเซีย (Penan community of Ba Jawi) ได้รับความ สนับสนุนและช่วยเหลือจาก องค์กรด้านสิ่งแวดล้อมและสิทธิ มนุษยชน Bruno Manser Fund ยื่นฟ้องคดีแบบกลุ่มต่อบริษัทตัด ถากไม้ซุง Samling และรัฐบาล แห่งรัฐ Sarawak ประเทศมาเลเซีย ที่วางแผนจะตัดไม้ในป่าดิบชื้น จำนวนเกือบหนึ่งแสนไร่ เพื่อ คุ้มครองพื้นที่ป่าดิบชื้น ไม่ให้ถูก ทำลาย เป็นคดีความว่าด้วยสิทธิ ตามจารีตประเพณีของชน พื้นเมืองซึ่งศาลมาเลเซียมีคำ พิพากษาให้ฝ่ายชนพื้นเมืองชนะ ในหลายคดี</p>

สามารถดำเนินการฟื้นฟูเอง  
แล้วเรียกค่าเสียหายจากผู้ก่อ  
มลพิษได้ตามมาตรา 96 แห่ง  
พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษา  
คุณภาพสิ่งแวดล้อม

กรณีศึกษาที่ 9	หลักการที่ศาลปกครองไทยรับฟ้อง	หลักการของต่างประเทศ
คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 453/2554 ชาวบ้าน 33 คน มี ถิ่นฐานทำเลท่ามาหากินอยู่ ในเขตป่าชายเลนอันเป็นป่า คุ้มครองและป่าสงวน แห่งชาติคลองแม่รำพึงอัน เป็นสาธารณสมบัติของ แผ่นดิน ร้องขอ	ให้สิทธิผู้ร้องสอดซึ่งมีภูมิลำเนา ประกอบ อาชีพ และอยู่อาศัยในบริเวณพื้นที่ ไร่ ประโยชน์ในที่ดิน มีส่วนร่วมกับรัฐและ ชุมชนในการอนุรักษ์บำรุงรักษาและได้ ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความ หลากหลายทางชีวภาพและในการคุ้มครอง ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องใน สิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อ สุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิต ของตน อันเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย	การกระทำของหน่วยงานรัฐหรือ เอกชนที่มีผลกระทบต่อ สิ่งแวดล้อมและประชาชน หน่วยงานรัฐที่ควบคุมดูแลต้อง เข้าไปจัดการแก้ไขเยียวยาโดยเร็ว เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบเป็นวง กว้างหรือมากขึ้นกว่าเดิม และ เรื่องนี้ก็ได้รับการคุ้มครองใน หลายประเทศ เป็นไปตามหลัก สากล ฝรั่งเศสใช้หลักในการพิจารณา ประโยชน์เกี่ยวข้อหรือส่วนได้ เสียโดยมีลักษณะที่ระบุตัวได้ไม่ ว่าจะเป็นรายบุคคลหรือ ประโยชน์ร่วมกัน

กรณีศึกษาที่ 10	หลักการที่ศาลปกครองไทยรับฟ้อง	หลักการของต่างประเทศ
คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 247/2552 กลุ่มศรีทวาราวดี ฟ้องกรมศิลปากร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และ เทศบาลนครปฐม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เรื่องการก่อสร้างอาคารบนพื้นที่พระราชวังปฐมนครเดิม	วินิจฉัยว่าการรวมกลุ่มของผู้ฟ้องคดีมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาค้นคว้าประวัติศาสตร์และโบราณคดี รวมทั้งอนุรักษ์ปกป้องพื้นที่สำคัญทางประวัติศาสตร์และโบราณคดีในจังหวัดนครปฐม สร้างจิตสำนึกความเป็นเจ้าของมรดกทางวัฒนธรรมแก่ชุมชนเพื่อการพัฒนาและเป็นแหล่งเรียนรู้ แสดงให้เห็นว่าการรวมกลุ่มเป็นไปเพื่อรักษาอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และเพื่อประโยชน์โดยรวมของชุมชนและของประเทศชาติตามหลักสิทธิชุมชนซึ่งเป็นชุมชนดั้งเดิมที่มีลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรมมายาวนาน ถือได้ว่าเป็นผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง มีคำสั่งให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา	เป็นการฟ้องโดยกลุ่มบุคคล ใช้หลักสิทธิชุมชน โดยพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของกลุ่ม แต่ไม่จำเป็นต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคล เช่นในประเทศฟิลิปปินส์ คดี Oposa มีผู้ร้องเป็นกลุ่มเยาวชนชาวฟิลิปปินส์อ้างว่าป่าไม้ของประเทศกำลังถูกทำลายถึงขนาดที่ว่าประเทศฟิลิปปินส์อาจจะไม่มีป่าไม้หลงเหลือเมื่อสิ้นทศวรรษนี้ ซึ่งผู้ร้องในฐานะประชาชนและผู้เสียหายย่อมมีสิทธิที่จะได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่จากทรัพยากรธรรมชาติที่ยังคงความสมบูรณ์อยู่ โดยมีระบบนิเวศที่สมดุลและสมบูรณ์สืบต่อไป

จากตารางที่ 4.1 เปรียบเทียบข้างต้นจะเห็นได้ว่าคดีส่วนใหญ่ที่ศาลปกครองรับไว้พิจารณามักใช้หลักเกณฑ์ของผู้มีสิทธิฟ้องคดีโดยพิจารณาจากหลักการเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรือผู้ที่อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ซึ่งกระทบโดยตรงกับผู้ฟ้องคดี หรือหากเป็นหน่วยงานของรัฐฟ้อง ก็เป็นหน่วยงานที่มีกฎหมายให้อำนาจไว้โดยสามารถกระทำการแทนประชาชนได้ ซึ่งหน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้ฟ้องคดีเกี่ยวกับสาธารณประโยชน์มักจะมีผู้ที่มีความรู้ความสามารถในการนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองได้ดีกว่าประชาชนทั่วไป เช่นในประเทศไทยมีองค์การบริหารส่วนตำบล ตามกรณีศึกษาที่ 3 และ 4 องค์การบริหารส่วนตำบลจะเป็นผู้ฟ้องคดีแทนประชาชน หรือฟ้องคดีร่วมกับประชาชน ซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจหน้าที่ในการคุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีภารกิจที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ การใช้ภูมิปัญญาและทรัพยากรของท้องถิ่น หรือหากเป็นกลุ่มบุคคล คณะบุคคล เช่น สมาคม มูลนิธิ ที่เป็นนิติบุคคลฟ้องคดีในศาลปกครอง ก็ต้องมีวัตถุประสงค์ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้หรือมีการรับรองจากหน่วยงานรัฐ จึงจะมีสิทธิฟ้องคดีแทนผู้เสียหายหรือประชาชนได้

อย่างไรก็ดี ยังมีคดีข้างต้นที่เป็นการรวมกลุ่มกันของบุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนจำนวนมาก ซึ่งมีพื้นที่อาศัยอยู่บริเวณเดียวกัน และเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง ที่ไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคล แต่ศาลปกครองก็รับคดีไว้พิจารณาเช่นในกรณีศึกษาที่ 7 เรื่องนี้ ผู้เขียนเห็นด้วยกับคำสั่งศาลสูง ซึ่งผลการพิจารณาพิพากษาเกิดผลดีกับประชาชนส่วนใหญ่ที่จะได้รับความยุติธรรมจากการพิจารณาของศาลปกครอง มิเช่นนั้นประชาชนต้องจำยอมกระทำตามอำนาจของรัฐ โดยมีอาจโต้แย้งได้ ความเดือดร้อนของประชาชนก็มีได้รับการแก้ไข อีกทั้งในคดีนี้ยังมีนายความชาวบ้าน และกลุ่มเครือข่ายผู้เปราะบางแม่เฒ่าเข้ามาช่วยเหลือ ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าคดีที่มีองค์กรหรือสภานายความเข้ามาเป็นตัวกลางช่วยเหลือเช่นนี้ จะเป็นประโยชน์กับประชาชน แต่องค์กรนั้นๆ ควรจะมีความน่าเชื่อถือและไม่ทำเพื่อประโยชน์ของคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น ซึ่งในปัจจุบันมีเพียงสภานายความ สมาคม มูลนิธิ บางแห่ง หรือโครงการนิตยธรรมสิ่งแวดล้อมเข้าไปช่วยดำเนินการทางด้านคดีให้กับประชาชน ก่อให้เกิดผลดีต่อชาวบ้านจำนวนมาก ไม่ต้องดำเนินการฟ้องคดีเองโดยที่ไม่รู้ข้อมูลทางกฎหมาย ผู้ศึกษาเห็นว่าควรจะมีการส่งเสริมให้สภานายความหรือองค์กรใดก็ตามเป็นสื่อกลางในการช่วยประสานให้กับประชาชนได้เข้าถึงความยุติธรรมอย่างโปร่งใส อันจะเป็นประโยชน์ต่อสังคมอย่างแท้จริง

นอกจากนี้ในเรื่องตามกรณีศึกษาที่ 10 เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับจิตใจหรือจิตสำนึกของประชาชนในชุมชน เป็นที่ประจักษ์โดยบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม ตามที่สิทธิชุมชนได้รับการรองรับไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในกรณีศึกษานี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กลุ่มศรัทธาราวดีผู้ฟ้องคดีย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ตามมาตรา 64 วรรคหนึ่ง และมาตรา 66 จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว เช่นเดียวกับที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็ยังคงให้ความคุ้มครองในเรื่องสิทธิชุมชน ตามมาตรา 41 และ มาตรา 42 เช่นเดิม

อีกทั้งยังมีบทความเรื่องความเป็นผู้เดือดร้อนเสียหายในการฟ้องคดีเกี่ยวกับ  
สิ่งแวดล้อม<sup>1</sup> จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งผู้ศึกษาเห็นด้วยว่าคดีนี้เป็นการวางแนวทาง  
ที่ดีเกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครอง โดยเฉพาะในเรื่องเกี่ยวกับการ  
อนุรักษ์โบราณสถานที่มีคุณค่าทั้งทางประวัติศาสตร์และทางจิตใจ ถึงแม้ว่ากลุ่มศรัทธาวารวดีซึ่งเป็น  
ผู้ฟ้องคดีจะไม่มีสถานะทางกฎหมายที่ชัดเจนคือไม่ได้เป็นนิติบุคคล และมีใช้ผู้มีประโยชน์  
เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียหรือสิทธิของผู้ฟ้องคดีได้รับความกระทบกระเทือนโดยตรง แต่ศาลก็ได้  
ขยายขอบเขตในการตีความการเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายในวงกว้างคือ ได้ขยาย  
ขอบเขตการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีในฐานะที่เป็นคณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ในการ  
อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และไม่จำกัดว่าผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ได้รับความ  
เดือดร้อนหรือเสียหายจริงที่เกิดขึ้นกับตนเท่านั้น แต่ได้ขยายขอบเขตความเป็นผู้เดือดร้อนหรือ  
เสียหายในการมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองออกไปในแง่ของการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์โดยรวม  
ของชุมชนและของประเทศชาติ ส่งผลให้การฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อการคุ้มครองและรักษา  
สิ่งแวดล้อมในด้านต่างๆ เกิดเป็นรูปธรรมและชัดเจนมากยิ่งขึ้น รวมทั้งการตีความหมายของผู้มี  
สิทธิฟ้องคดีปกครองอย่างกว้างยังมีได้จำกัดเฉพาะว่าต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคลเท่านั้น แต่ให้  
ความสำคัญกับกลุ่มบุคคลและคณะบุคคลที่รวมตัวกัน ทำให้การพิจารณาเรื่องที่มีผลกระทบกับ  
ประเทศชาติและประชาชนได้รับความสนใจ ช่วยกันดูแลไม่ให้เกิดความเสียหายขึ้นอย่างที่ไม่ควร  
จะเป็น ศาลปกครองจึงเป็นที่พึ่งของประชาชนได้อีกทางหนึ่ง

---

<sup>1</sup> ณัฐพล ลือสิงหนาท, “ความเป็นผู้เดือดร้อนเสียหายในการฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม”, ศาลปกครอง, วิชาการ  
, อุทธรณ์จากคดีปกครอง, สืบค้น กรกฎาคม 2562, จาก [www.admincourt.go.th](http://www.admincourt.go.th)

ตารางที่ 4.2 แสดงเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองที่ศาลปกครองมีแนวทางพิจารณากรณีมีเงื่อนไขในการรับฟ้องโดยเทียบกับหลักการของต่างประเทศ

กรณีศึกษาที่ 11	หลักการที่ศาลปกครองไทยรับฟ้อง	หลักการของต่างประเทศ
<p>คดีหมายเลขแดงที่ อ. 236/2549 คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าจังหวัดได้ออกใบอนุญาตให้มีการก่อสร้างท่าเทียบเรือ โดยไม่ได้รับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่อยู่ในบริเวณดังกล่าวเสียก่อน รวมทั้งไม่มีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) อันเป็นการขัดต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ทำให้หรืออาจทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งประกอบอาชีพเลี้ยงกุ้งกุลาดำได้รับความเดือดร้อนจากมลพิษทางทะเลที่อาจเกิดขึ้น</p>	<p>ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีมีข้อเรียกร้องอยู่คนละท้องที่กับอาคารท่าเทียบเรือ โดยอยู่กันคนละด้านกับท่าเทียบเรือและมีระยะห่างถึง 14 กม. จึงเป็นไปได้ไม่น้อยมากที่การก่อสร้างท่าเทียบเรือจะส่งผลกระทบต่อข้อเรียกร้องของผู้ฟ้องคดี ประกอบกับจากข้อเท็จจริงบริเวณโดยรอบอาคารท่าเทียบเรือก็ยังมีสัตว์น้ำอาศัยอยู่ตามปกติ นอกจากนี้ผู้ฟ้องคดียังได้เลิกทำบ่อกุ้งมาเป็นเวลา 2 ปีแล้ว กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลได้</p>	<p>ตัวอย่างอ้างอิงจากศาลปกครอง เช่นในประเทศมาเลเซีย มีคดี Kajing Tubek v. Ekran Bhd (1996) เป็นคดีสิ่งแวดล้อมที่แสดงถึงความสำคัญของสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมของรัฐ ซึ่งมีการอนุมัติแผนการก่อสร้างเขื่อนเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าในเขตมลรัฐซาราวัก ทำให้มีผู้ที่อยู่อาศัยในเขตพื้นที่ก่อสร้างอ้างว่าโครงการดังกล่าวจะทำลายอาคารบ้านเรือน ป่าไม้และที่ดินทำกิน รวมถึงวิถีการดำรงชีวิตที่เคยมีอยู่อย่างปกติสุขอย่างสิ้นเชิง แม้ผู้ฟ้องคดีมีเพียง 3 คน จากจำนวนประชาชนที่ได้รับผลกระทบประมาณ 10,000 คน แม้จะมีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดมาตรการแก้ไขเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบก็ตาม แต่เมื่อมีบทบัญญัติหนึ่งกำหนดถึงสิทธิของประชาชนที่จะได้รับสำเนารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและแสดงความคิดเห็นต่อรายงานดังกล่าว ย่อมถือเป็นสิทธิของประชาชนที่พึงได้รับ</p>



กรณีศึกษาที่ 12	หลักการที่ศาลปกครองไทยรับฟ้อง	หลักการของต่างประเทศ
คำสั่งศาลปกครองที่ 175/2554 กรณีที่ผู้ฟ้องคดี 486 คน ซึ่งเป็นพนักงานโรงงานยาสูบ ได้ยื่นฟ้องรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังว่าการก่อสร้างโรงงานยาสูบแห่งใหม่ อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดเกี่ยวกับผู้ฟ้องคดีหรือชุมชนท้องถิ่น ซึ่งผู้ฟ้องคดีมีสิทธิตามมาตรา 57 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่จะได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลก่อนที่จะดำเนินโครงการ รวมทั้งมีสิทธิในการแสดงความคิดเห็นเพื่อนำไปประกอบการพิจารณา	ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า บุคคลซึ่งจะมีสิทธิเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตามมาตรา 57 ดังกล่าวนั้น มิได้หมายถึงบุคคลที่เป็นชนชาวไทยโดยทั่วไป แต่หมายถึงบรรดาชนชาวไทยซึ่งมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่หรือประกอบอาชีพหรือกิจการอยู่ในบริเวณที่จะมีการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่นที่ตั้งอยู่ในบริเวณนั้นเท่านั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งหมดเป็นพนักงานโรงงานยาสูบ ซึ่งปฏิบัติงานอยู่ที่โรงงานยาสูบ และผู้ฟ้องคดีที่ 486 เป็นสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจยาสูบ ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล มิได้เป็นบุคคลที่มีภูมิลำเนาหรือประกอบอาชีพอยู่ในบริเวณที่จะก่อสร้างโรงงาน จึงมีอาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง	เทียบได้กับกรณีที่ศาลปกครองของฝรั่งเศสใช้หลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด ซึ่งเป็นความเสียหายที่มีได้เกิดจากการกระทำของฝ่ายปกครองโดยตรง แต่เกิดจากกิจกรรมของฝ่ายปกครองที่มีลักษณะเป็นอันตรายหรือเสี่ยงภัย

จากกรณีศึกษาที่ 11 ข้างต้น โดยเนื้อหาแห่งการฟ้องคดีคือจังหวัดได้ออกใบอนุญาตให้มีการก่อสร้างท่าเทียบเรือ โดยไม่ได้รับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่อยู่ในบริเวณดังกล่าวเสียก่อน รวมทั้งไม่มีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งศาลพิจารณาเห็นว่ากรณีนี้ไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีเนื่องจากผู้ฟ้องคดีมีบ่อเลี้ยงกุ้งอยู่คนละท้องถิ่นกับอาคารท่าเทียบเรือ โดยอยู่กันคนละด้านกับท่าเทียบเรือและมีระยะห่างถึง 14 กม. จึงเป็นไปได้น้อยมากที่การก่อสร้างจะส่งผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดี จะเห็นได้ว่าศาลปกครองพิจารณาโดยใช้หลักเกณฑ์การเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีโดยพิจารณาจากหลักการเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรือผู้ที่อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ต้องเป็นเรื่องที่กระทบโดยตรงกับผู้ฟ้องคดี ซึ่งประเด็นนี้ด้วยความเคารพต่อ

คำวินิจฉัยของศาล ผู้เขียนขอภัยที่ต้องกล่าวล่วงโดยมีความเห็นแย้งว่าในขณะที่ฟ้องคดีประเทศไทย ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่มีการรองรับสิทธิของบุคคลไว้ตามมาตรา 56 วรรคสอง ว่าการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมก่อน... เช่นเรื่องนี้มีผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก อาจเกิดความเดือดร้อนที่กระทบกับสิ่งแวดล้อมของประชาชน ควรต้องตีความอย่างกว้างในเรื่องความเป็นผู้เสียหาย จำเป็นต้องให้มีการศึกษาและประเมินผลก่อนการก่อสร้าง เช่นเดียวกับกรณีศึกษาที่ 5 ศาลพิจารณาให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ด้วยการนำแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไปดำเนินการจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อน เนื่องจากเป็นการโต้แย้งในเรื่องสิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียนที่เกี่ยวกับคุณภาพสิ่งแวดล้อมสุขภาพอนามัยและคุณภาพชีวิตอันเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

ส่วนกรณีศึกษาที่ 12 ข้อพิจารณาของศาลปกครองในคดีนี้ศาลกำหนดเงื่อนไขของการไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาโดยชี้ไปว่าตามมาตรา 57 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ไม่ได้หมายถึงบุคคลชาวไทยโดยทั่วไปจะมีสิทธิเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการ แต่ต้องเป็นบุคคลที่มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ในบริเวณที่มีผลกระทบจึงจะมีสิทธิฟ้องคดีได้ ย่อมเป็นการเปิดโอกาสให้บรรดาชาวไทยใช้สิทธิชุมชน หรือตั้งเป็นกลุ่มบุคคลเพื่อใช้สิทธิทางศาลได้ จะเห็นได้ว่าทั้งสองคดีที่กล่าวมาข้างต้น มีปัญหาเรื่องผู้มีสิทธิฟ้องคดี ผู้ศึกษาเห็นว่าศาลปกครองควรตีความในการใช้อำนาจฟ้องคดีอย่างกว้าง เพราะคดีปกครองที่มีการทำสัญญาทางปกครองกระทบกับประชาชนแม้ว่าประชาชนจะไม่ได้อยู่ภายในพื้นที่ที่มีปัญหาข้อพิพาทนั้นก็ตามการรับคดีที่อาจจะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตของประชาชน อาจเกิดประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวมหรือเกิดประโยชน์ต่อสังคม และควรใช้หลักความได้สัดส่วนเป็นหลักกฎหมายเพื่อใช้ในการตรวจสอบความเหมาะสมของมาตรการต่างๆ ที่ฝ่ายปกครองนำมาใช้บังคับกับประชาชน เช่น ความเหมาะสมในการอนุญาตให้มีการก่อสร้างทำเทียบเรือ การก่อสร้างโรงงาน การก่อสร้างสะพาน เป็นต้น

ตารางที่ 4.3 แสดงเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองที่ศาลปกครองมีแนวทางพิจารณากรณีไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเลยโดยเทียบกับหลักการของต่างประเทศ

กรณีศึกษาที่ 13	หลักการที่ศาลปกครองไทยรับฟ้อง	หลักการของต่างประเทศ
คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 178/2550 คดีนี้มูลนิธิข้าวขวัญเป็นผู้ฟ้องคดีที่ 1 มูลนิธิเข้าถึงเอดส์ที่ 2 มูลนิธิชีวิตที่ 3 มูลนิธิเพื่อผู้บริโภคที่ 4 เกษัชกรหญิงสำลี ใจดีที่ 5 โดยมีกระทรวงต่างประเทศและพวกเป็นผู้ถูกฟ้องคดี ได้ฟ้องคดีเกี่ยวกับการที่รัฐบาลได้เจรจาลงนามความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น (JTEPA) และผู้ฟ้องคดีได้ร้องขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา	ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้อำนาจทางบริหารของรัฐตามรัฐธรรมนูญกระทำการใดๆ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำในความสัมพันธ์กับรัฐสภาหรือการกระทำในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศก็ตาม ผู้ถูกฟ้องคดีหาได้กระทำให้ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามนัยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ไม่แต่กระทำให้ในฐานะที่เป็น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” และคดีพิพาทอันเนื่องมาจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีระหว่างประเทศหรือคดีพิพาทอันเนื่องมาจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ที่จะต้องใช้อำนาจทางบริหารของรัฐตามรัฐธรรมนูญกระทำการดังกล่าวหรือใช้อำนาจทางบริหารของรัฐตามรัฐธรรมนูญกระทำการดังกล่าวซ้ำเกินสมควร ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง	หลักการของประเทศฝรั่งเศสใช้หลักพิจารณาว่ากลุ่มบุคคลหรือคณะบุคคลมีการกำหนดวัตถุประสงค์เกี่ยวกับเรื่องที่ฟ้องไว้หรือไม่ ถ้ามีก็จะรับไว้เพื่อประกอบการพิจารณาความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี

กรณีศึกษาที่ 14	หลักการที่ศาลปกครองไทยรับฟ้อง	หลักการของต่างประเทศ
<p>คำพิพากษาศาลปกครองกลางเมื่อวันที่ 23 กันยายน 2546 คดีฟ้องขึ้นค่าสมาชิกยูบีซีโดยมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค และโครงการสื่อสันติภาพฟ้ององค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย (อ.ส.ม.ท.) กรณีขึ้นค่าสมาชิกโทรทัศน์ระบบบอกรับเป็นสมาชิกยูบีซีว่าก่อให้เกิดการผูกขาดธุรกิจและขัดต่อรัฐธรรมนูญ</p>	<p>ศาลปกครองกลางยกฟ้องคดีที่ โดยศาลเห็นว่าเนื่องจากโทรทัศน์ระบบบอกรับไม่ได้อยู่ในประเภทของสินค้าควบคุมราคาตามพระราชบัญญัติควบคุมราคาสินค้าและการปรับโครงสร้างผู้ถือหุ้นของบริษัท ไอบีซี กับยูทีวี เป็น ยูบีซี เป็นการดำเนินธุรกิจและไม่ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ การกำหนดราคาขึ้นกับกลไกตลาดซึ่งผู้ให้บริการมีภาวะความเสี่ยงเอง หากบริการไม่เหมาะสมก็จะมีสมาชิกน้อยลง ซึ่งเป็นการทำธุรกิจรวมทั้งโทรทัศน์ระบบบอกรับเป็นสมาชิกเอกชนทั่วไปก็สามารถให้บริการได้โดยขออนุญาตจากกรมประชาสัมพันธ์หรือร่วมดำเนินการกับองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย ซึ่งปัจจุบันมีการขออนุญาตทำธุรกิจนี้อยู่ 37 บริษัท จึงไม่เกิดการผูกขาดตัดตอน นอกจากนี้ ศาลยังพิจารณาว่าโครงการสื่อสันติภาพไม่ใช่ผู้เสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีนี้เพราะเป็นกลุ่มที่รวมตัวแทนวิชาการ รวมทั้ง รศ.อุบลรัตน์ ศิริยุวศักดิ์ ประธานโครงการสื่อสันติภาพ ก็ไม่มีสิทธิเป็นตัวแทนฟ้องคดีนี้เพราะไม่ได้เป็นสมาชิกยูบีซีจึงไม่ใช่ผู้เสียหายที่จะฟ้องร้อง</p>	<p>หลักการของประเทศฝรั่งเศสใช้หลักพิจารณาว่ากลุ่มบุคคลหรือคณะบุคคลมีการกำหนดวัตถุประสงค์เกี่ยวกับเรื่องที่ฟ้องไว้หรือไม่ ถ้ามีก็จะรับไว้เพื่อประกอบการพิจารณาความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีเยอรมันได้กำหนดสิทธิในการฟ้องคดีปกครองของสมาคมให้สามารถยื่นฟ้องคดีโดยไม่ต้องอาศัยข้ออ้างที่ว่าสิทธิของสมาคมได้รับผลกระทบ แต่เป็นการยื่นฟ้องคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะ เช่น เพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมคุ้มครองธรรมชาติและคุ้มครองโบราณสถาน เป็นต้น</p>

กรณีศึกษาที่ 15	หลักการที่ศาลปกครองไทยรับฟ้อง	หลักการของต่างประเทศ
<p>คดีหมายเลขแดงที่ 1952/2558 มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค และพวกรวม 20 ราย ยื่นฟ้องกรมทางหลวง อธิบดีกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม คณะรัฐมนตรี เพื่อขอให้มีคำพิพากษาเพิกถอนข้อ 5 ของบันทึกข้อตกลงแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาสัมปทานทางหลวงในทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 31 ถนนวิภาวดีรังสิต ตอนดินแดง-ดอนเมือง (ทางด่วนโทลเวย์) ฉบับที่ 3/2550 ลงวันที่ 12 กันยายน 2550 ที่มีผลให้บริษัททางยกระดับดอนเมือง จำกัด (มหาชน) ขึ้นราคาค่าผ่านทางยกระดับเมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2552 จากราคา 55 บาท เป็น 85 บาท</p>	<p>ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งยืนตามศาลปกครองกลางว่า การที่กรมทางหลวงกับบริษัททางยกระดับดอนเมือง จำกัด (มหาชน) คู่สัญญาสัมปทานทางหลวงได้ตกลงกันให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาสัมปทานทางหลวงโดยกำหนดให้มีการปรับอัตราค่าผ่านทางตามวิธีการในข้อ 5 ของบันทึกข้อตกลงฯ ถือเป็นการดำเนินการของกรมทางหลวงตามอำนาจและสิทธิที่กำหนดไว้ในสัญญา ไม่ได้เป็นการใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการออกคำสั่งทางปกครองเพื่อจะให้มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ระหว่างกรมทางหลวงกับผู้ฟ้องคดีทั้ง 20 รายแต่อย่างใด จึงไม่ถือว่ามูลนิธิเพื่อผู้บริโภคและพวกเป็นผู้เดือดร้อนเสียหาย โดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่มีสิทธิจะฟ้องคดีต่อศาล ส่วนที่มูลนิธิอุทกธรรมฯ ข้อ 5 ของบันทึกข้อตกลงฯ มีสาระสำคัญเป็นเรื่องการขึ้นค่าผ่านทางล่วงหน้าโดยไม่ต้องขออนุญาตจากกรมทางหลวง ซึ่งเป็นผลมาจากการที่กรมทางหลวงเสนอขอแก้ไขสัญญาสัมปทานทางหลวงสายนี้ผ่านกระทรวงคมนาคม เพื่อขอมติจากคณะรัฐมนตรี จึงเป็นการใช้อำนาจรัฐเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่บริษัททางยกระดับดอนเมือง จำกัด (มหาชน) ทำให้มูลนิธิเดือดร้อนเสียหาย โดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของกรมทางหลวง ตามมาตรา 42 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น ก็ไม่อาจรับฟังได้</p>	<p>หลักการของประเทศฝรั่งเศสใช้หลักพิจารณาว่ากลุ่มบุคคลหรือคณะบุคคลมีการกำหนดวัตถุประสงค์เกี่ยวกับเรื่องที่ฟ้องไว้หรือไม่ ถ้ามีก็จะรับไว้เพื่อประกอบการพิจารณาความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี เยอรมันได้กำหนดสิทธิในการฟ้องคดีปกครองของสมาคมให้สามารถยื่นฟ้องคดีโดยไม่ต้องอาศัยข้ออ้างที่ว่าสิทธิของสมาคมได้รับผลกระทบ แต่เป็นการยื่นฟ้องคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะ เช่น เพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม คุ้มครองธรรมชาติและคุ้มครองโบราณสถาน เป็นต้น</p>

กรณีศึกษาที่ 16	หลักการที่ศาลปกครองไทยรับฟ้อง	หลักการของต่างประเทศ
<p>คดีหมายเลขแดงที่ 5818/2549 คดีอ่าวมาหยา องค์การบริหารส่วนตำบล อ่าวนาง โจทก์ที่ 1 และ 2 กับ พวกรวม 19 คน เป็นผู้ฟ้อง รัฐมนตรีว่าการกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ จำเลยที่ 1 กับพวกรวม 5 คน</p>	<p>คำพิพากษาศาลฎีกาพิจารณาในเรื่องอำนาจฟ้องว่าโจทก์ที่ 1 และที่ 2 เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ในการคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษา คุ้มครองดูแลและบำรุงรักษา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 290 พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 23 พระราชบัญญัติองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 45 จึงมี อำนาจฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งห้ามมิให้จำเลย ที่ 4 และที่ 5 กระทำหรือขอให้บังคับจำเลยที่ 4 ที่ 5 ปรับปรุงแก้ไขหาดมาหาให้กลับคืน สภาพเดิมตามธรรมชาติได้ ซึ่งรวมทั้งฟ้อง จำเลยที่ 1 ที่ 2 และที่ 3 ที่มีคำสั่งอนุญาตให้ จำเลยที่ 4 และที่ 5 เข้าไปถ่ายทำภาพยนตร์ได้ ด้วย ส่วนโจทก์ที่ 3 ถึงที่ 19 ซึ่งอ้างว่าตน เป็นบุคคลในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมของ จังหวัดกระบี่ จะมีอำนาจฟ้องหรือไม่ ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 46 ศาลฎีกาเห็นว่า คำว่า “ชุมชนท้องถิ่น ดั้งเดิมยังไม่มีคำนิยามความหมายหรือ ขอบเขตที่แน่นอน ทั้งบทบัญญัติมาตรานี้มี เงื่อนไขที่ต้องมีกฎหมายบัญญัติออกมาตาม มาตรานี้ เมื่อในขณะที่โจทก์ที่ 3 ถึงที่ 19 ฟ้องยังไม่มีกฎหมายบัญญัติออกมาใช้บังคับ ดังนั้นยังไม่อาจถือได้ว่ามีการโต้แย้งเกี่ยวกับ สิทธิหรือหน้าที่ จึงยังไม่มีอำนาจฟ้องและไม่ มีสิทธิฎีกาด้วย</p>	<p>แตกต่างจากในประเทศมาเลเซียที่มีการฟ้องคดีแบบกลุ่มว่าด้วยเรื่อง สิทธิตามจารีตประเพณีของชนพื้นเมืองเพื่อคุ้มครองพื้นที่ป่าดิบ ชื้นในมาเลเซีย โดยชุมชนพื้นเมืองในมาเลเซีย (Penan community of Ba Jawi) ฟ้องคดี ต่อบริษัทตัดถากไม้ซุง Samling และรัฐบาลแห่งรัฐ Sarawak ประเทศมาเลเซีย ที่วางแผนจะตัด ไม้ในป่าดิบชื้นจำนวนเกือบหนึ่ง แสนไร่ เพื่อคุ้มครองพื้นที่ป่าดิบ ชื้นไม่ให้ถูกทำลาย</p>

จากกรณีศึกษาที่ 13 คดีดังกล่าวข้างต้นเป็นการใช้สิทธิฟ้องคดีของกลุ่มบุคคลหรือคณะบุคคลหลายๆ กลุ่มร่วมกันฟ้องหน่วยงานของรัฐ โดยส่วนใหญ่แล้วศาลปกครองจะรับคดีไว้พิจารณาในกรณีที่มูลนิธิหรือสมาคมเป็นนิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับเรื่องที่ฟ้อง แต่ในเรื่องนี้กระทรวงการต่างประเทศใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญในการบริหารงาน เมื่อการกระทำของหน่วยงานรัฐนี้เป็นการใช้อำนาจทางบริหารของรัฐตามรัฐธรรมนูญกระทำการ ไม่ได้กระทำในฐานะเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐ จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 ศาลจึงไม่อาจรับคดีไว้พิจารณาได้ กรณีนี้ผู้ศึกษาเห็นพ้องด้วย

ส่วนกรณีศึกษาที่ 14 ถือได้ว่าเป็นคดีแรกๆ ที่มีกลุ่มรวมตัวทางวิชาการเป็นโครงการหนึ่งเข้าร่วมฟ้องคดีด้วย โดยใช้ชื่อว่า “โครงการสื่อสันติภาพ” ซึ่งไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยศาลพิจารณาว่าโครงการสื่อสันติภาพไม่ใช่ผู้เสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีนี้เพราะเป็นกลุ่มที่รวมตัวทางวิชาการ และประธานโครงการสื่อสันติภาพไม่ได้เป็นสมาชิกบัญชี จึงไม่ใช่ผู้เสียหายที่จะฟ้องร้องและไม่มีสิทธิเป็นตัวแทนฟ้องคดีนี้ ทำให้ผู้ศึกษาเกิดข้อสงสัยว่าถ้าประธานโครงการเป็นสมาชิกบัญชี ย่อมจะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ใช่หรือไม่ อีกประการหนึ่งศาลเห็นว่าโทรศัพท์ระบบบอกรับไม่ได้อยู่ในประเภทของสินค้าควบคุมราคาตามพระราชบัญญัติควบคุมราคาสินค้า เพียงแต่เป็นการดำเนินธุรกิจของเอกชนในการหาสมาชิกเท่านั้น สามารถปรับราคาขึ้นลงได้ตามความเหมาะสม จึงไม่อาจกระทบกับประชาชนทั่วไป มูลนิธิเพื่อผู้บริโภคหรือโครงการสื่อสันติภาพจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ผู้ศึกษาเห็นว่าการพิจารณาตามรายละเอียดข้างต้นนั้นก็เท่ากับทุกคนไม่มีสิทธิฟ้องคดีนี้ สามารถปล่อยให้กิจการนั้นปรับราคาได้โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบต่อประชาชน เช่นเดียวกับกรณีศึกษาที่ 15 เป็นกรณีที่สัญญาของหน่วยงานรัฐมีผลต่อการปรับราคาของค่าผ่านทางยกระดับที่จะกระทบกับประชาชนจำนวนมาก แต่ศาลกลับพิจารณาว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้เป็นผู้เดือดร้อนเสียหาย

และกรณีศึกษาที่ 16 ในคราวที่พิจารณาคดีนี้ยังอยู่ในการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรม ซึ่งยังไม่มีกฎหมายรองรับหรือให้ความสำคัญเปิดกว้างในการใช้สิทธิชุมชน ศาลจึงพิจารณาว่าชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมของจังหวัดกระบี่ยังไม่มีคำนิยามความหมายหรือขอบเขตที่แน่นอน เมื่อยังไม่มีกฎหมายบัญญัติออกมาใช้บังคับอย่างแน่นอน จึงยังไม่อาจถือได้ว่ามี การโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิหรือ

หน้าที่จึงไม่มีอำนาจฟ้อง หากในปัจจุบันเกิดคดีเช่นนี้คงได้รับการยอมรับในการใช้สิทธิชุมชนมากขึ้นตามที่มีบทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550<sup>2</sup> และ 2560<sup>3</sup>

จากเหตุผลในการที่ศาลปกครองไม่รับพิจารณาคดีนั้นมีทั้งอำนาจของศาลเองและกรณีที่ยังโต้แย้งได้ เช่น การรวมกลุ่มกันของนักวิชาการ การใช้สิทธิชุมชน ซึ่งผู้เขียนขอวิเคราะห์ในหัวข้อต่อไป

## 2. วิเคราะห์ปัญหาการฟ้องคดีปกครองของกลุ่มบุคคลและคณะบุคคล

จากคดีที่ยกมาเป็นกรณีศึกษาในการวิเคราะห์หลักเกณฑ์ตามหัวข้อที่ 1 ข้างต้น ผู้ศึกษาเห็นว่ายังมีบางคดีซึ่งกลุ่มบุคคลหรือคณะบุคคลน่าจะมีสิทธิฟ้องคดีได้ตามตารางดังนี้

ตารางที่ 4.4 ผู้ศึกษาเห็นว่ายังมีบางคดีซึ่งกลุ่มบุคคลหรือคณะบุคคลน่าจะมีสิทธิฟ้องคดีได้ตามตารางดังนี้

ตัวอย่างคดี	ทิศทางการพัฒนาหลัก	ปัญหา
คดีฟ้องขึ้นค่าสมาชิกยูบีซี โดยโครงการสื่อสันติภาพ กรณีขึ้นค่าสมาชิกโทรทัศน์ระบบบอกรับเป็นสมาชิกยูบีซีว่าก่อให้เกิดการผูกขาดธุรกิจ และขัดต่อรัฐธรรมนูญ	ในปี 2546 การพิจารณาของศาลที่ว่าโครงการสื่อสันติภาพไม่ใช่ผู้เสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีนี้เพราะเป็นกลุ่มที่รวมตัวทางวิชาการเท่านั้น ผู้ศึกษาเห็นว่าอาจเป็นแนวการพิจารณาในช่วงเริ่มแรกโดยยังไม่เห็นความสำคัญของกลุ่มบุคคลในการเรียกร้องสิทธิต่างๆ ของผู้บริโภค	ศาลยังไม่ให้สิทธิกลุ่มบุคคลในการเรียกร้องความยุติธรรมเพื่อประโยชน์ของผู้บริโภคที่เป็นเรื่องของประชาชนส่วนรวม

<sup>2</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 66 และ มาตรา 67

<sup>3</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 41 และ มาตรา 43



ตัวอย่างคดี	ทิศทางการพัฒนาหลัก	ปัญหา
<p>คดีหมายเลขแดงที่ อ.236/2549 ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า จังหวัดได้ออกใบอนุญาตให้มีการก่อสร้างท่าเทียบเรือ โดย ไม่ได้รับฟังความคิดเห็นของ ประชาชนที่อยู่ในบริเวณ ดังกล่าวเสียก่อน รวมทั้งไม่มี การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA)</p>	<p>ศาลปกครองสูงสุดใช้หลัก พิจารณาว่า ผู้ฟ้องคดีมีบ่อเลี้ยง กุ้งอยู่คนละท้องที่กับอาคารท่า เทียบเรือ โดยอยู่กันคนละด้าน กับท่าเทียบเรือและมีระยะห่าง ถึง 14 กม. จึงเป็นไปได้น้อย มากที่การก่อสร้างท่าเทียบเรือ จะส่งผลกระทบต่อบ่อเลี้ยงกุ้ง ของผู้ฟ้องคดี ประกอบกับจาก ข้อเท็จจริงบริเวณโดยรอบ อาคารท่าเทียบเรือก็ยังมีสัตว์ น้ำอาศัยอยู่ตามปกติ นอกจากนี้ผู้ฟ้องคดียังได้เลิก ทำบ่อกุ้งมาเป็นเวลา 2 ปีแล้ว แต่ในระยะหลังคำพิพากษา มักให้ความสำคัญกับการ ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย มาตรา 41 มาตรา 42</p>	<p>การกระทำของหน่วยงานรัฐที่ ทำให้ประชาชนเดือดร้อน ศาลปกครองไม่ให้สิทธิผู้ที่ ไม่ได้อยู่ในพื้นที่นั้นฟ้องคดี โดยจะมีได้พิจารณาไปถึง ผลกระทบ แต่ผู้เขียนเห็นว่า หากศาลว่าจะมีผลกระทบก็ ควรเปิดโอกาสให้มีการ เรียกร้องให้จัดทำรายงานก่อน ตามที่กฎหมายให้ปฏิบัติใน กรณีโครงการมีผลกระทบกับ ประชาชนส่วนรวม</p>

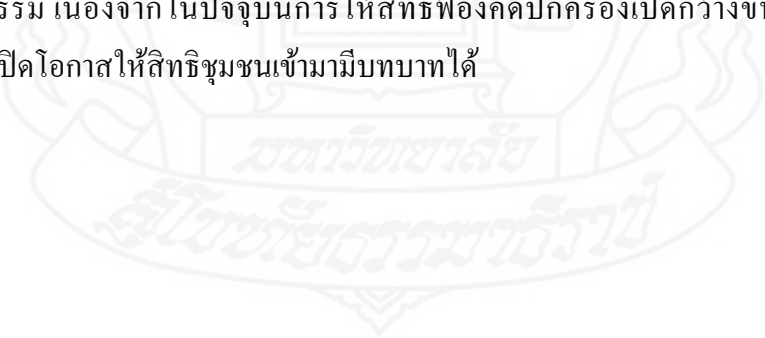
ตัวอย่างคดี	ทิศทางการพัฒนาหลัก	ปัญหา
<p>คำพิพากษาที่ 1763/2549</p> <p>มูลนิธิป้องกันควันพิษและพิทักษ์สิ่งแวดล้อมได้ยื่นฟ้ององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพในข้อหาละเลยต่อหน้าที่ในการปล่อยให้รถประจำทางที่ร่วมบริการผ่านควันพิษเกินกว่ามาตรฐานที่กฎหมายกำหนด</p>	<p>ศาลปกครองกลางใช้หลักพิเคราะห์ว่ามูลนิธิดังกล่าวเป็นเอกชนที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลที่แม้จะมีได้มีภูมิลำเนาอยู่ในย่านที่มีมลพิษสูงเกินมาตรฐานก็ตามแต่เมื่อมูลนิธิดังกล่าวเป็นนิติบุคคลซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐและเอกชนในการปรับปรุงและปกป้องรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยได้จัดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต่อกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมแล้ว ดังนั้นเมื่อเกิดปัญหามลพิษซึ่งเกี่ยวข้องกับคุ้มครองสิ่งแวดล้อมอันอยู่ในวัตถุประสงค์หลักของมูลนิธิฯ กรณีจึงถือว่ามูลนิธิป้องกันควันพิษและพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้</p>	<p>ศาลมักจะใช้หลักว่าเป็นสมาคมหรือมูลนิธิที่จดทะเบียนถูกต้องและมีวัตถุประสงค์ตามเรื่องที่ฟ้องในการพิจารณาถึงการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง</p>

ตัวอย่างคดี	ทิศทางการพัฒนาหลัก	ปัญหา
คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 453/2554 ชาวบ้าน 33 คน มีถิ่นฐานทำเลท่ามาหากินอยู่ในเขตป่าชายเลนอันเป็นป่าคุ้มครองและป่าสงวนแห่งชาติ คลองแม่รำพึงอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ร้องสอด	ให้สิทธิผู้ร้องสอดซึ่งมี ภูมิลำเนา ประกอบอาชีพ และ อยู่อาศัยในบริเวณพื้นที่ ไร่ ประโยชน์ในที่ดิน มีส่วน ร่วมกับรัฐและชุมชนในการ อนุรักษ์บำรุงรักษาและได้ ประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติและความ หลากหลายทางชีวภาพและใน การคุ้มครองส่งเสริมและ รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่าง ปกติและต่อเนื่องใน สิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิด อันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิต ของตน อันเป็นสิทธิตาม รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย	ชาวบ้านในชุมชนซึ่งไม่มี ความรู้ด้านกฎหมาย ต้องนำ คดีฟ้องต่อศาลเอง ไม่มีองค์กร กลางในการช่วยประสานเข้า มาเป็นคู่ความของประชาชน จำนวนมากซึ่งคดีบางเรื่องเป็น ประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม หลายประเทศเน้นถึงสิทธิขั้น พื้นฐานตามรัฐธรรมนูญใน เรื่องนี้คือสิทธิที่จะมีระบบ นิเวศที่สมดุลและสมบูรณ์ และสิทธิที่จะมีสุขภาพที่ดี

จากปัญหาที่กล่าวถึงไว้ในตารางข้างต้น ผู้ศึกษาเห็นว่ากลุ่มบุคคลหรือคณะบุคคลบางประเภท เช่น กลุ่มนักวิชาการ หรือผู้ที่แม้มิได้อยู่ในพื้นที่บริเวณนั้นโดยตรง แต่ปัจจุบันปัญหาสิ่งแวดล้อมมีผลกระทบรุนแรงยิ่งขึ้นจนอาจจะเข้าข่ายเป็นผู้ที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบนั้น น่าจะได้รับการพิจารณาให้อยู่ในการแปลความอย่างกว้างให้อยู่ในความหมายของผู้ที่อาจจะได้รับความเดือดร้อนเสียหาย นอกจากนี้กรณีกลุ่มนักวิชาการนั้นแม้ว่าจะมิได้เป็นการรวมกลุ่มในรูปของคณะบุคคลหรือเป็นนิติบุคคลที่สามารถจะฟ้องคดีแทนผู้บริโภคหรือประชาชนได้ในขณะนี้ ก็ควรจะให้ ความสำคัญและพัฒนากลุ่มบุคคลหรือคณะบุคคลประเภทนี้ให้มีบทบาทในการช่วยเหลือประชาชน ในการฟ้องคดีทำนองเดียวกับองค์กรวิชาชีพ เช่น สภากายภาพ เนื่องจากกลุ่มนักวิชาการมีองค์ ความรู้ที่เกี่ยวข้องในเรื่องที่จะช่วยเหลือประชาชนให้ได้รับความเป็นธรรม ดังนั้น เพื่อช่วยให้เกิด

ความสมดุลในการอยู่ร่วมกันของสังคม ผู้ศึกษาเห็นว่าควรมีหน่วยงานกลางเข้ามาช่วยเหลือบริหารจัดการปัญหาต่างๆ ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย โดยอาจจะตั้งเป็นกลุ่มบุคคล คณะบุคคล สมาคม หรือมูลนิธิ เพื่อเป็นตัวกลางในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อจะได้ช่วยดำเนินการกับคดีที่มีผลกระทบต่อประชาชนส่วนรวม หรือเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคนจำนวนมาก เพราะการที่ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจำนวนมากจะรวมกันเพื่อฟ้องคดีต่อศาลปกครองอาจทำได้ไม่สะดวก และมีปัญหาว่าสามารถฟ้องคดีได้จริงหรือไม่ หรืออาจไม่มีความรู้ความเข้าใจในกฎหมายที่เกี่ยวข้องพอสมควร ซึ่งตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดเงื่อนไขประการหนึ่งไว้ว่า “ผู้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้นั้น จะต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ...” จึงทำให้เกิดการตีความเกี่ยวกับคำว่าผู้เดือดร้อนเสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีว่ามีความหมายแคบหรือกว้างเพียงใด การที่จะพิจารณาในเรื่องดังกล่าวนี้ถ้ามีองค์กรที่มีความรู้ความสามารถ มีผู้ชำนาญการโดยตรงเกี่ยวกับข้อกฎหมาย ก็จะเป็นผลดีในการพิจารณาข้อมูลได้อย่างเหมาะสมและช่วยรวบรวมข้อมูลต่างๆ เพื่อฟ้องคดีได้อย่างถูกต้องสมบูรณ์ต่อไป

และการที่ศาลปกครองไทยให้การยอมรับสมาคมที่มีวัตถุประสงค์โดยตรงกับเรื่องที่ฟ้องโดยต้องมีการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลถูกต้องตามกฎหมายนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่าในปัจจุบันควรเปิดโอกาสให้คณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลฟ้องคดีปกครองได้เช่นเดียวกับศาลปกครองของฝรั่งเศส โดยให้ศาลเป็นผู้พิจารณาความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม เนื่องจากในปัจจุบันการให้สิทธิฟ้องคดีปกครองเปิดกว้างขึ้น แม้กระทั่งชุมชนท้องถิ่นยังเปิดโอกาสให้สิทธิชุมชนเข้ามามีบทบาทได้



## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 1. บทสรุป

สำหรับสิทธิการฟ้องคดีของกลุ่มบุคคลหรือคณะบุคคลนั้น ในกรณีการฟ้องคดีเพื่อปกป้องผลประโยชน์ส่วนบุคคลขององค์กรที่เป็นนิติบุคคลเองนั้น โดยหลักการและแนวทางการพิจารณาของต่างประเทศหลายประเทศสามารถที่จะกระทำได้ แต่สำหรับกรณีของการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์ของสมาชิกขององค์กรนั้นในต่างประเทศยังคงมีความแตกต่างกันอยู่ เช่นในประเทศเยอรมันการฟ้องคดีขององค์กรเพื่อผลประโยชน์ของสมาชิกเป็นสิ่งที่ไม่ได้รับการยอมรับของศาลปกครอง แต่อย่างไรก็ตาม กรณีการมอบอำนาจโดยสมาชิกให้องค์กรฟ้องคดีแทนเป็นสิ่งที่สามารถกระทำได้ แต่ทั้งนี้จะต้องเป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้กระทำได้โดยชัดแจ้งเท่านั้น แต่ในประเทศฝรั่งเศสการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์ของสมาชิกขององค์กรด้วยตัวขององค์กรเองเป็นสิ่งที่ได้รับการยอมรับจากศาลปกครอง แต่ทั้งนี้ก็มีเงื่อนไขว่าการฟ้องคดีดังกล่าวต้องเป็นการปกป้องตามวัตถุประสงค์ขององค์กรด้วย การฟ้องคดีเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของสมาชิกซึ่งอยู่นอกเหนือไปจากวัตถุประสงค์ขององค์กรเป็นสิ่งที่รับฟังไม่ได้ นอกจากนี้ การฟ้องคดีในนามองค์กรดังกล่าวต้องเป็นไปโดยวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของสมาชิกส่วนใหญ่ การฟ้องคดีเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของสมาชิกส่วนน้อยขององค์กร อาจกระทำได้โดยการที่องค์กรได้รับมอบอำนาจจากสมาชิกผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ยิ่งไปกว่านี้โดยหลักเกณฑ์การพิจารณาเดียวกัน ศาลปกครองฝรั่งเศสยังได้ยอมรับการฟ้องคดีขององค์กรที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล และองค์กรไม่ว่าจะมีสถานะเป็นนิติบุคคลหรือไม่ที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะใดๆ ย่อมมีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อปกป้องรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะอันเป็นไปตามวัตถุประสงค์ขององค์กรได้อีกด้วย ซึ่งนับว่าเป็นการเปิดโอกาสให้มีการฟ้องคดีโดยองค์กรได้อย่างกว้างขวางมาก<sup>1</sup>

ในเมื่อปัจจุบันมีคดีที่สมาคม มูลนิธิ หรือองค์กรต่างๆ ใช้สิทธิเข้าฟ้องคดีปกครองแทนประชาชนโดยส่วนรวมมากขึ้น โดยเฉพาะคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้มีการบัญญัติกฎหมายไว้ตาม

<sup>1</sup> วิริยะ วัฒนสุขชาติ, ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง, วิทยานิพนธ์มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2544, หน้า 161

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 7 “เพื่อเป็นการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้องค์กรเอกชนซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย หรือกฎหมายต่างประเทศที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และมีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง หรือมุ่งค้าหากำไรจากการประกอบกิจกรรมดังกล่าว มีสิทธิขอจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต่อกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง” โดยมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการขอขึ้นทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

และมาตรา 8 องค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนตามมาตรา 7 แล้ว อาจได้รับการช่วยเหลือ หรือได้รับการสนับสนุนจากทางราชการในเรื่อง ดังต่อไปนี้...

(1) การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนผู้ได้รับอันตรายหรือความเสียหายจากภาวะมลพิษ อันเกิดจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ รวมทั้งเป็นผู้แทนในคดีที่มีการฟ้องร้องต่อศาล เพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน หรือค่าเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายนั้นด้วย

ซึ่งในปัจจุบันมีการจัดตั้งสมาคมสิ่งแวดล้อมหลายแห่ง แต่ที่ฟ้องคดีปกครองส่วนใหญ่มีอยู่ไม่กี่สมาคม คำพิพากษาที่ผ่านมาสยามักจะพิจารณาก่อนว่ามีการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลและมีวัตถุประสงค์เกี่ยวเนื่องกับเรื่องที่ฟ้องหรือไม่ หรือเรื่องที่ฟ้องนั้นกระทบกับสมาชิกของสมาคมหรือไม่ โดยสมาคมที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยจะมีการจดทะเบียนรับรองจากกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่ยังมีสมาคมในเรื่องอื่นที่ยังไม่ได้กำหนดให้ต้องมีการรับรองจากหน่วยงานหรือกระทรวงใด เช่น สมาคมองค์การพิทักษ์รัฐธรรมนูญไทย ซึ่งตามคำพิพากษาพิจารณาว่าเป็นองค์กรเอกชนตามกฎหมายมีการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลและมีวัตถุประสงค์ถูกต้องตามเรื่องที่ฟ้อง ก็ใช้สิทธิฟ้องคดีปกครองได้แล้ว

ตามหลักเกณฑ์การฟ้องคดีในต่างประเทศที่ประเทศไทยรับมาเป็นต้นแบบ เช่น ฝรั่งเศส เยอรมัน นั้นมีหลักการฟ้องคดีของกลุ่มบุคคลและคณะบุคคล ได้แก่ การเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองในกรณีนี้คือ ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายตามความหมายนี้ ไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ถูกโต้แย้งสิทธิตามความหมายในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เพราะแม้เพียงสิทธิประโยชน์ หรือสถานภาพทางกฎหมาย

ของตนถูกระทบกระเทือนจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว และอีกประการหนึ่งได้แก่การเป็นผู้ที่อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ผู้ที่อยู่ในสถานะที่อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยไม่ต้องรอให้ต้องได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากเหตุดังกล่าวก่อน แต่อย่างไรก็ดี เหตุที่จะนำมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองดังกล่าวได้นั้น จะต้องมีความใกล้ชิดถึงขั้นที่การกระทำหรืองดเว้นการกระทำดังกล่าวจะต้องก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิประโยชน์หรือสถานภาพทางกฎหมายของผู้ฟ้องคดีอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ หรือเหตุการณ์ผลกระทบดังกล่าวจะต้องเกิดแก่ผู้ฟ้องคดีในอนาคตอย่างแน่นอน โดยมีหลักในการฟ้องคดีทั้งการใช้อำนาจฟ้องคดีอย่างกว้าง และใช้อำนาจฟ้องคดีอย่างแคบ ซึ่งยังมีความแตกต่างกันในแต่ละคดี

สำหรับในประเทศไทยจากการศึกษาค้นคว้าพบว่าแนวคำพิพากษาของศาลปกครองในเรื่องเรื่องความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีของสมาคม มูลนิธิ ศาลมักจะพิจารณาก่อนว่าได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลแล้วหรือไม่ และวัตถุประสงค์ของสมาคม มูลนิธิ มีกำหนดเรื่องที่ฟ้องไว้หรือไม่ หรือถ้าหากมีการกำหนดวัตถุประสงค์ไว้ในข้อบังคับแบบกว้างๆ ก็จะเปิดโอกาสให้มีการฟ้องคดีได้อย่างกว้างขวางตามหลักเกณฑ์การพิจารณา แต่ก็มีกลุ่มบุคคลหรือคณะบุคคลที่มีได้เป็นนิติบุคคลอีกหลายแห่งที่ต้องการนำคดีเข้าสู่ศาลปกครอง เช่น ชมรม ชุมชน ซึ่งไม่มีการบังคับให้จดทะเบียนตามกฎหมาย หรือสมาคม มูลนิธิที่มีได้เป็นนิติบุคคล อาจเกิดปัญหาในการใช้สิทธิฟ้องคดีปกครองในเรื่องของการตีความเรื่องผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองได้ ดังนั้นเพื่อประโยชน์ของกลุ่มบุคคลหรือคณะบุคคลนั้นๆ ผู้ศึกษาเห็นว่าควรมีผู้มีความรู้และความสามารถเฉพาะด้านในการที่จะช่วยเหลือให้ผู้เดือดร้อนหรือประชาชนที่ได้รับผลกระทบได้ใช้สิทธิอย่างแท้จริง โดยไม่มีผลประโยชน์อื่นแอบแฝง และไม่เป็นเครื่องมือในการก่อให้เกิดอุปสรรคในการดำเนินการของภาครัฐ โดยอาจจะมีองค์กรหรือหน่วยงานที่สามารถให้คำปรึกษาแนะนำก่อนการฟ้องคดีปกครองด้วย

และอีกประการหนึ่งคือศาลปกครองได้มีแนวคำวินิจฉัยวางหลักการฟ้องคดีของ “สิทธิชุมชน” ตามคำสั่งที่ 247/2552 เป็นการฟ้องคดีของกลุ่มบุคคลที่รวมตัวกันโดยไม่ได้มีการจดทะเบียนตามกฎหมาย แต่มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาค้นคว้าอนุรักษ์ปกป้องพื้นที่ที่สำคัญทางประวัติศาสตร์และโบราณคดีในจังหวัดนครปฐม รวมทั้งสร้างจิตสำนึกความเป็นเจ้าของมรดกทางวัฒนธรรมแก่ชุมชน ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยวางหลักว่าแม้ว่าการรวมกลุ่มโดยสมัครใจของสมาชิกจะไม่ได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลและไม่มียกย่องฐานะของกฎหมายรองรับสถานภาพกลุ่มดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน และผู้ฟ้องคดีก็มีได้มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตพื้นที่ที่พิพาท แต่เมื่อการรวมกลุ่มมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษา อนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น อันเป็นไปเพื่อประโยชน์โดยรวม

ของชุมชนและของประเทศชาติ ตามหลักสิทธิชุมชน คือเป็นชุมชนดั้งเดิมที่มีลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรมมายาวนานและมีการรวมกลุ่มกันของบุคคลหลายๆ คน ซึ่งได้รับความคุ้มครองตาม มาตรา 41 มาตรา 42 และมาตรา 43 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึง ถือเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาล ปกครองได้ ด้วยเหตุนี้การใช้สิทธิชุมชนจึงเป็นเรื่องใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับประชาชนจำนวนมากและ มักจะเป็นเรื่องที่กระทบกับความเดือดร้อนของส่วนรวม ทำให้การรวมตัวกันเกิดปัญหาอุปสรรค ขาดผู้นำ ขาดผู้มีความรู้ในการนำคดีเข้าสู่ศาล อาจเกิดปัญหาในทางปฏิบัติและก่อให้เกิดความ วุ่นวายได้ จึงควรมีผู้ประสานงานเป็นหลักในการให้ความช่วยเหลือ

## 2. ข้อเสนอแนะ

โดยจากการวิเคราะห์ปัญหาในบทที่ 4 ผู้ศึกษาวิเคราะห์ปัญหาไว้เป็น 2 ส่วน คือ ประการแรกหลักเกณฑ์การฟ้องคดี และประการที่สองปัญหาการฟ้องคดีของกลุ่มบุคคลและคณะ บุคคล โดยเฉพาะที่เป็นปัญหาได้แก่กรณีการรวมตัวของนักวิชาการและประชาชนผู้ได้รับ ผลกระทบตามสภาพปัญหาสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน จึงขอเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหา ดังนี้

2.1 เสนอให้มีการพัฒนาบทกฎหมายรองรับกลุ่มบุคคลและคณะบุคคลที่มีใช้นิติ บุคคล ให้สามารถฟ้องคดีปกครองได้โดยกำหนดหลักการให้ชัดเจน เช่น มีวัตถุประสงค์ในเรื่องที่ ฟ้องโดยตรง คุ้มครองประโยชน์ของสมาชิกให้สมดังเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นๆ ทั้งในระดับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายเฉพาะ เช่น กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

กรณีประเด็นความเป็นผู้ที่อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยเฉพาะกรณีที่เป็น ประโยชน์สาธารณะ หรือกรณีที่เป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมซึ่งกระทบกับประชาชนส่วนรวม บางครั้ง การตีความที่เคร่งครัดของศาลในประเด็นความเป็นผู้ที่อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายที่เกิดกับสังคม ในวงกว้าง ความเสียหายที่เกิดกับประโยชน์สาธารณะ ความเสียหายที่กระทบต่อสิ่งแวดล้อมของ สังคม หรือความเสียหายที่กระทบกับศิลปวัฒนธรรม ความเป็นอยู่ของชุมชน ประกอบกับความไม่ เท่าทันต่อสภาพความเปลี่ยนแปลงของเอกชนและสภาพสังคมที่เปลี่ยนไป ศาลอาจจะใช้หลักการ ตีความอย่างกว้าง โดยนำองค์ความรู้จากศาสตร์อื่นๆ มาประกอบในการพิจารณาคดีประเภทดังที่ กล่าวข้างต้น เพื่อให้เกิดผลดีกับประชาชน เพราะหากศาลได้พิจารณาอย่างถ่องแท้ย่อมมีผลต่อ ความยุติธรรมและเกิดประโยชน์ต่อสังคม โดยแท้จริง



2.2 ให้มีองค์กรกลางในการช่วยประสานการเข้ามาเป็นคู่ความของประชาชนจำนวนมากในเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยอาจอยู่ในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค หรือ สำนักงานอัยการสูงสุด หรือพัฒนาจากบุคลากรของศาลปกครองเอง

2.3 เสนอให้องค์กรวิชาชีพ เช่น สภานายความหรือสถาบันการศึกษาตั้งหน่วยงานที่สามารถให้บริการประชาชนได้มากขึ้น ในลักษณะที่ไม่หวังค่าตอบแทนโดยเป็นองค์กรในเชิงบริการสังคม (pro bono) หรือให้องค์กรวิชาชีพเข้าเป็นส่วนหนึ่งในองค์กรกลางเพื่อช่วยเหลือให้เกิดความสะดวกและมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ให้สมดังเจตนารมณ์ของกฎหมายตามหลักความร่วมมือช่วยเหลือส่งเสริมกัน เพื่อพัฒนาประเทศทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และกฎหมาย



บรรณานุกรม



## บรรณานุกรม

- กมลชัย รัตนสกาวงศ์. (2551). *กฎหมายปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- กุลพล พลวัน. (2547). *เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน หน่วยที่ 10*. (พิมพ์ครั้งที่ 33). สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, นนทบุรี.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2548). *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง*. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- วรรณชัย บุญบำรุง, และเรวดี ขวัญทองยิ้ม. หน่วยที่ 9 เรื่องที่ 9.2.3 การดำเนินคดีแทนผู้เสียหายจำนวนมากโดยสมาคม, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, นนทบุรี.
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. (2542). *ศาลปกครองไทย : วิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบโครงสร้างอำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคลกับศาลปกครองอังกฤษ ฝรั่งเศสและเยอรมนี*, นิติธรรม.
- วิษณุ เครืองาม. (2547). *เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน หน่วยที่ 1*. (พิมพ์ครั้งที่ 33). สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, นนทบุรี.
- สมยศ เชื้อไทย. (2550.) *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- สะเทือน ชูสกุล, พระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539, ในหนังสือ “สาระสำคัญของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่, เอกสารเผยแพร่ จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, พฤษภาคม 2540
- อุสาห์ โกมลปานิก. (2547). *เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน หน่วยที่ 15*. (พิมพ์ครั้งที่ 33). สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- อำพน เจริญชีวินทร์. (2545). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการฟ้องและการดำเนินคดีในศาลปกครองฯ*, (พิมพ์ครั้งที่ 3) กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- อำพน เจริญชีวินทร์. (2546). *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ*, (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ : วิเจ. พรินติ้ง.
- อุทัย อาทิวา, คู่มือกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและพยานชั้นสูง, จัดพิมพ์โดยโครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน (หน่วยที่ 2).คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ฤทัย หงส์ศิริ. (2545). *ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง*, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- น้ำแท้ มีบุญสร้าง. (2554). *การดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) และการนำรูปแบบการดำเนินคดีแบบกลุ่มมาใช้ในคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ, สำนักพิมพ์สูตรไพศาล

- มีผลการดำเนินงานมูลนิธิและสมาคม, กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย : อาสารักษาดินแดน, 2556.
- ณัฐพล ลือสิงหนาท, บทความเรื่อง ความเป็นผู้เดือดร้อนเสียหายในการฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม, เว็บไซต์ศาลปกครอง/วิชาการ/อุทธรณ์จากคดีปกครอง/2 มีนาคม 2553.
- นรินทร์ อธิสาร. (2557). สิทธิฟ้องคดีปกครองของสมาคมสิ่งแวดล้อมในระบบกฎหมายเยอรมัน, *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 14 (3).
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2542). “เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองของเยอรมัน”, *วารสารนิติศาสตร์*, 29 (2)
- บุญอนันต์ วรรณพานิชย์. (2543). บันทึกเรื่องการฟ้องคดีปกครอง, สำนักงานศาลปกครอง.
- บุญอนันต์ วรรณพานิชย์. (2543) บันทึกเรื่องประเภทคดีปกครองและผู้มีสิทธิฟ้องคดีแต่ละประเภท, สำนักงานศาลปกครอง.
- ปิยบุตร แสงกนกกุล. (2556). ส่วนได้เสียของสมาคมในการฟ้องคดีปกครองสิ่งแวดล้อมในระบบกฎหมายฝรั่งเศส, *วารสารนิติศาสตร์*, 42 (1)
- รังสิกร อุปพงศ์. (2543). ทฤษฎีทั่วไปว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐและเจ้าหน้าที่, เอกสารประกอบการบรรยายการอบรมหลักสูตรพิเศษประกาศนียบัตร สาขาวิชาการกฎหมายปกครอง รุ่นที่ 2, สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2538). ข้อพิจารณาเปรียบเทียบขององค์กรวินัยคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน, *วารสารนิติศาสตร์*, 25 (4).
- วรพจน์ วิสรุตพิชญ์. (2541). กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่, *วารสารนิติศาสตร์*, 28 (2).
- วรรณวี สิงโต. (2539). คำสั่งของฝ่ายปกครองที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงิน, ศึกษากรณีมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง.
- วิริยา เดโช, อบรมเชิงปฏิบัติการองค์ความรู้สู่คุณธรรม, [www.trakulsiam.com/การตั้งชมรม/Oct 4,2016](http://www.trakulsiam.com/การตั้งชมรม/Oct4,2016).
- ศาสดา วิริยานุพงศ์. (2557). อานนท์ ศรีบุญโรจน์, หทัยกาญจน์ กำเนิดเพชร, จิรนนท์ เศษสาวารี, สถานะทางกฎหมายกับการคุ้มครองสิทธิของชุมชน, *วารสารปาริชาติ มหาวิทยาลัยทักษิณ*, 27 (3).
- สมภพ ผ่องสว่าง. (2555). ความรู้เกี่ยวกับสมาคม, ทำเนียบสมาชิกสมาคมข้าราชการสรรพากร.
- สุนทรียา เหมือนพะวงศ์. (2543). กฎหมายสิ่งแวดล้อมเยอรมัน, *จุลพาห* 47 (2).
- [www.admincourt.go.th](http://www.admincourt.go.th)
- [www.pattanakit.net](http://www.pattanakit.net)
- [www.trakulsiam.com](http://www.trakulsiam.com)

- จุฑามาศ นาคทัง. (2554). *ผู้มีสิทธิฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง*. (วิทยานิพนธ์ ปริญญา  
มหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- จุฑามาศ วัฒนะศิริจจร. (2555). *ปัญหาและอุปสรรคการดำเนินคดีแบบกลุ่มในคดีผู้บริโภค*.  
(วิทยานิพนธ์ ปริญญามหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยศรีปทุมวิทยาเขตชลบุรี,  
ชลบุรี.
- พงศ์สุข สุขสาคร. (2555). *ผู้ตรวจการแผ่นดินกับการตรวจสอบองค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรใน  
กระบวนการยุติธรรม*. (วิทยานิพนธ์ ปริญญามหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). จุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย.
- พัทธ์ชนัน รุ่งอินทร์. (2559). *ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการป่าไม้กับการ  
รับรองสิทธิชุมชน*. (วิทยานิพนธ์ ปริญญามหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธุรกิจ  
บัณฑิตย์.
- วสุวรรค์ ทองโลกสี. (2554). *เขตอำนาจศาลปกครองและเงื่อนไขการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบ  
ด้วยกฎหมายของคำสั่งของฝ่ายปกครอง*. (วิทยานิพนธ์ ปริญญามหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์).  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วิริยะ วัฒนสุชาติ. (2554). *ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง*. (วิทยานิพนธ์ ปริญญามหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์).  
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.
- อนุชา ระพิทย์พันธ์. (2550). *ปัญหาในทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการ  
พิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม*. (การค้นคว้าอิสระปริญญามหาบัณฑิต  
ไม่ได้ตีพิมพ์) มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

## ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นางอรุณี พงษ์พันธ์
วัน เดือน ปีเกิด	21 พฤศจิกายน 2511
สถานที่เกิด	เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร
ประวัติการศึกษา	ศิลปศาสตรบัณฑิต วิทยาลัยครูเพชรบุรีวิทยา นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช สำนักฝึกอบรมวิชาว่าความแห่งสภาทนายความ รุ่นที่ 33
สถานที่ทำงาน	สถาบันวิจัยจุฬาภรณ์ กรุงเทพมหานคร
ตำแหน่ง	เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป

