

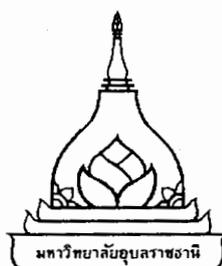


การไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการไม่รับฟ้องคดี  
ของศาล: กรณีศึกษาศาลปกครองอุบลราชธานี



บุญนุช คำแพง

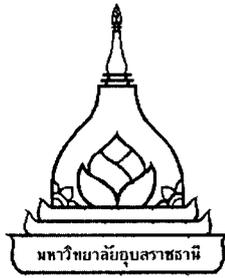
การค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์  
มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี  
ปีการศึกษา 2559  
ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี



THE LACK OF PROTECTION OF THE RIGHTS AND LIBERTIES OF  
THE PEOPLE WHOSE COURT CASES REJECTED: A CASE STUDY  
OF THE UBON RATCHATHANI ADMINISTRATIVE COURT

POONYANUT KHAMPANG

AN INDEPENDENT SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE REQUIREMENTS  
FOR THE DEGREE OF MASTER OF POLITICAL SCIENCE  
MAJOR IN GOVERNMENT  
FACULTY OF POLITICAL SCIENCE  
UBON RATCHATHANI UNIVERSITY  
ACADEMIC YEAR 2016  
COPYRIGHT OF UBON RATCHATHANI UNIVERSITY



ใบรับรองการค้นคว้าอิสระ  
มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี  
ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์

เรื่อง การไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการไม่รับฟ้องคดีของศาล:  
กรณีศึกษาศาลปกครองอุบลราชธานี

ผู้วิจัย นางปุณยนุช คำแพง

คณะกรรมการสอบ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรรถัย เสียงจินดาถาวร  
ดร.ประเทือง ม่วงอ่อน  
ดร.ศรัณย์ สุดใจ

ประธานกรรมการ  
กรรมการ  
กรรมการ

อาจารย์ที่ปรึกษา

(ดร.ประเทือง ม่วงอ่อน)

(ดร.ฐิติพล ภัคดีวานิช)  
คณบดีคณะรัฐศาสตร์

(รองศาสตราจารย์ ดร.อริยาภรณ์ พงษ์รัตน์)  
รองอธิการบดีฝ่ายวิชาการ

ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

ปีการศึกษา 2559

## กิตติกรรมประกาศ

การค้นคว้าอิสระเรื่อง “การไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการไม่รับฟ้องคดีของศาล: กรณีศึกษาศาลปกครองอุบลราชธานี” สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดีโดยได้รับความอนุเคราะห์และความเมตตาจาก ดร.ประเทือง ม่วงอ่อน อาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรทัย เลียงจินดาถาวร ประธานกรรมการสอบ และ ดร.ศรัณย์ สุดใจ กรรมการสอบ ที่ได้ให้คำแนะนำตลอดจนได้กรุณาตรวจตราแก้ไขข้อบกพร่องหรือเพิ่มเติมความรู้ในเนื้อหาต่าง ๆ ให้ความสมบูรณ์ครบถ้วนอย่างดียิ่งตลอดมา ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

นอกจากนี้ ผู้ศึกษาขอขอบคุณผู้ที่ได้เสียสละเวลาอันมีค่าในการให้ข้อมูลด้านเอกสาร และการให้สัมภาษณ์จากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องต่าง ๆ ที่ได้ให้ข้อเสนอแนะและข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดทำ การค้นคว้าอิสระในครั้งนี้รวมถึงคณาจารย์และเจ้าหน้าที่คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานีทุกท่านที่ได้ให้ความรู้และการช่วยเหลือด้านการศึกษาที่ดีเสมอมา

สุดท้ายนี้ ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา ผู้มีพระคุณ สามีและญาติพี่น้องที่สนับสนุนส่งเสริมให้ผู้วิจัยเฝ้าศึกษาหาความรู้มาโดยตลอด และพี่น้องร่วมสถาบันมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีทุกท่าน ทั้งที่สำเร็จการศึกษาแล้ว และกำลังศึกษาอยู่ หากมีความดีใด ๆ ที่พึงเกิดจากการค้นคว้าอิสระฉบับนี้ ผู้ศึกษาขอมอบความดีงามนั้นให้แก่ผู้มีพระคุณ และผู้ที่เกี่ยวข้องทุกท่าน

บุญนุช คำแพง  
ผู้วิจัย

### บทคัดย่อ

เรื่อง	: การไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการไม่รับฟ้องคดีของศาล: กรณีศาลปกครองอุบลราชธานี
ผู้วิจัย	: ปุณยนุช คำแพง
ชื่อปริญญา	: รัฐศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชา	: การปกครอง
อาจารย์ที่ปรึกษา	: ดร.ประเทือง ม่วงอ่อน
คำสำคัญ	: การคุ้มครองสิทธิ, การไม่รับฟ้องคดี, ศาลปกครองอุบลราชธานี

การศึกษาวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา 1) การไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครองอุบลราชธานี 2) สาเหตุหรือเงื่อนไขที่ทำให้ประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครอง และ 3) แนวทางการแก้ไขปัญหาจากการไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครองอุบลราชธานี

โดยใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ อาศัยแหล่งข้อมูลที่สำคัญ 2 แหล่ง คือ 1) การสัมภาษณ์เชิงลึกจากกลุ่มตัวอย่างที่สำคัญ ประกอบด้วย กลุ่มพนักงานคดีปกครอง ศาลปกครองอุบลราชธานี จำนวน 12 คน กลุ่มผู้ฟ้องคดี หรือผู้รับมอบอำนาจจากผู้ฟ้องคดี โดยศึกษาผู้ฟ้องคดีที่ศาลปกครองอุบลราชธานีมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องคดีไว้พิจารณา จำนวน 5 คดี และ 2) การศึกษาจากเอกสารและคำพิพากษา หรือคำสั่งศาลปกครองอุบลราชธานีที่เกี่ยวข้อง กำหนดพื้นที่การวิจัยตามขอบเขตอำนาจของศาลปกครองอุบลราชธานี

ผลการวิจัยค้นพบว่า

(1) แม้กฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องจะได้บัญญัติให้ประชาชนมีสิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่า ยังมีอุปสรรคทั้งในด้านบทบัญญัติและกระบวนการกฎหมาย รวมทั้งปัญหาอุปสรรคที่เกิดจากประชาชนเอง ทั้งนี้ การที่ศาลปกครองอุบลราชธานีมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาย่อมเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม อาทิ กรณีที่ศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องเพราะเหตุผู้ฟ้องคดีฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีที่มีสาเหตุมาจากความสับสนหรือเข้าใจคลาดเคลื่อนเกี่ยวกับวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดี ทำให้ประชาชนเสียสิทธิในการไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิโดยศาล นอกจากนั้น ยังมีอำนาจเรื่องความสับสนในเขตอำนาจศาลปกครองของประชาชน รวมทั้งปัญหาต้นทุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการฟ้องเพื่อรักษาสิทธิ เป็นต้น

(2) การที่ศาลปกครองอุบลราชธานีมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องคดีไว้พิจารณา อาจแบ่งได้เป็น 2 กรณี คือ 1) ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เพราะเหตุคดีไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เนื่องจากเข้าข่ายยกเว้น 2) ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เพราะเหตุไม่เข้าเงื่อนไขการฟ้องคดี

(3) แนวทางการแก้ปัญหาจากการไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครองอุบลราชธานี ที่สำคัญ คือ ควรเผยแพร่หลักเกณฑ์การพิจารณาถึงวันรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องและอายุความการฟ้องคดีปกครองให้ประชาชนทราบมากยิ่งขึ้น เผยแพร่

ประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับเงื่อนไขระยะเวลาการฟ้องคดีและวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ให้ประชาชนทราบอย่างทั่วถึง รวมทั้งการจัดหาทีมทนายหรือที่ปรึกษาด้านกฎหมาย เพื่อคอยช่วยเหลือว่าความให้กับประชาชนผู้ยากไร้ ขาดทุนทรัพย์ หรือไม่มีความรู้ความเข้าใจทางด้านกฎหมาย

## ABSTRACT

TITLE : THE LACK OF PROTECTION OF THE RIGHTS AND LIBERTIES OF THE PEOPLE WHOSE COURT CASES REJECTED: A CASE STUDY OF THE UBON RATCHATHANI ADMINISTRATIVE COURT

AUTHOR : POONYANUT KHAMPANG

DEGREE : MASTER OF POLITICAL SCIENCE

MAJOR : GOVERNMENT

ADVISOR : PRATEUANG MUANG-ON, Ph. D.

KEYWORDS : RIGHT PROTECTION , CASE REJECTION , UBON RATCHATHANI ADMINISTRATIVE COURT

This study aimed to investigate the lack of protection of the rights and liberties of people whose cases were rejected by UbonRatchathani Administrative Court, examine causes and conditions that influenced this lack of protection resulting from these rejections, and research the resultant problems and solutions. Qualitative research methodology was applied, including the collection of data by in-depth Interviews of a sample of 12 people involved in five rejected cases, and examination of relevant legal documents, judgments, and judicial orders. In addition, the jurisdiction of UbonRatchathani Administrative Court was considered as the scope of the study. Findings indicated the following: (1) Although the constitution of Thailand and other laws legislated that people have equal rights to access judicial administration conveniently, immediately, and thoroughly, some practical problems involving constitutional legislation, legal processes, and people were found. Rejection of cases by the court was a factor in the lack of the protection of people's rights. Most rejected cases resulted from overdue prosecutions because of misinterpretation or misunderstanding about prosecution evidence dates. This led to peoples' legal rights not being protected by the court. Misconceptions about the court's authorities and high prosecution costs to protect people's rights were other practical problems. (2) Rejections could be categorized into two, beyond the authority or jurisdiction of the court, and inconsistent reasons for filing a case. (3) Solutions to problems regarding the lack of protection of people's rights and liberties resulting from case rejections should involve public relations of perception principles of prosecution dates of evidence, reasons for prosecution, and prescriptions of court cases to people. Up-to-date information concerning prosecution periods of time with significant conditions and correct perceptions of prosecution evidence dates should be provided. Also, groups of lawyers and legal consultants

should be established to service poor and/or uneducated persons to ensure reasonable protection of their rights and liberties.

## สารบัญ

	หน้า
กิตติกรรมประกาศ	ก
บทคัดย่อภาษาไทย	ข
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ง
สารบัญ	ฉ
สารบัญตาราง	ช
สารบัญภาพ	ฌ
<b>บทที่ 1 บทนำ</b>	
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 คำถามการวิจัย	6
1.3 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	6
1.4 ระเบียบวิธีวิจัย	7
1.5 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย	8
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	8
1.7 นิยามศัพท์เฉพาะ	8
<b>บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง</b>	
2.1 การกระทำทางปกครอง	11
2.2 อำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง	20
2.3 แนวคิดเกี่ยวกับคดีปกครอง	27
2.4 แนวคิดเกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง	36
2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	42
2.6 กรอบแนวคิดในการวิจัย	47
<b>บทที่ 3 วิธีการศึกษาวิจัย</b>	
3.1 ระเบียบวิธีการวิจัย	51
3.2 พื้นที่การวิจัย	52
3.3 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง	52
3.4 ขอบเขตการวิจัย	54
3.5 เครื่องมือการวิจัย	55
3.6 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล	55
3.7 วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล	56

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
<b>บทที่ 4 ผลการศึกษาวิจัย</b>	
4.1 การไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการไม่รับฟ้องคดี ของศาลปกครองอุบลราชธานี	57
4.2 สาเหตุหรือเงื่อนไขที่ทำให้ประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพ จากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครอง	67
4.3 แนวทางการแก้ไขปัญหาจากการไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของ ประชาชนจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครองอุบลราชธานี	71
<b>บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ</b>	
5.1 สรุปผลการวิจัย	75
5.2 การอภิปรายผลการวิจัย	78
5.3 ข้อเสนอแนะ	82
เอกสารอ้างอิง	84
ประวัติผู้วิจัย	88

## สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
1.1	สถิติคดีของศาลปกครองชั้นต้นจำแนกรายศาล ตั้งแต่เปิดทำการ ถึง วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2556 (สถิติคดีปกครอง ปี พ.ศ. 2556)	4
3.1	กลุ่มพนักงานคดีปกครอง	53
3.2	กลุ่มผู้ฟ้องคดี หรือผู้รับมอบอำนาจจากผู้ฟ้องคดี	54
4.1	สถิติคดีของศาลปกครองอุบลราชธานี ตั้งแต่ 1 เมษายน 2554 ถึง 31 ธันวาคม 2559	58

## สารบัญญภาพ

ภาพที่		หน้า
1.1	สถิติคดีของศาลปกครองชั้นต้นจำแนกรายศาล ตั้งแต่เปิดทำการ-วันที่ 31 ธันวาคม 2556 (สถิติคดีปกครอง ปี พ.ศ. 2556)	5
1.2	สถิติคดีของศาลปกครองอุบลราชธานี ตั้งแต่ 1 เมษายน 2554 ถึง 31 ธันวาคม 2559	6
2.1	กรอบแนวคิดในการวิจัย	48

## บทที่ 1 บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ศาลปกครอง (administrative court) เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของทางราชการมิให้ละเมิดสิทธิของประชาชนและคุ้มครองประโยชน์ของส่วนรวมให้ได้ดุลยภาพกัน และเพื่อสร้างบรรทัดฐานที่ถูกต้องในการปฏิบัติราชการด้วยการทำหน้าที่พิจารณาพิพากษา “คดีปกครอง” ซึ่งเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนกรณีหนึ่ง และข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันอีกกรณีหนึ่ง อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งคำพิพากษาของศาลปกครองจะมีลักษณะเป็นบทบังคับ โดยตรงมีความผูกพันต่อคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับ นับแต่วันที่กำหนดในคำพิพากษาจนถึงวันที่คำพิพากษานั้นถูกเปลี่ยนแปลง แก้ไข ซึ่งจะพบว่าศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ตามตัวบทของกฎหมายในการบังคับหรือสั่งการให้บุคคลผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานภาครัฐต้องประพฤติปฏิบัติให้ถูกต้องตามหน้าที่ หรือตามความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำ (สำนักงานศาลปกครอง, 2547)

ศาลปกครองใช้ระบบไต่สวนในการพิจารณาพิพากษาคดีซึ่งมีหลักการโดยสรุปคือ ตุลาการในคดีปกครองจะต้องทำหน้าที่ในการตรวจสอบแสวงหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายซึ่งในการแสวงหาข้อเท็จจริงดังกล่าวศาลจะไม่จำกัดอยู่เฉพาะข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานที่คู่ความหรือคู่กรณียื่นหรือเสนอต่อศาลเท่านั้น แต่จะมีอำนาจที่จะสืบเสาะแสวงหาข้อมูลได้ตามที่เห็นสมควร ซึ่งศาลอาจทำได้มีคำสั่งเรียกเอกสาร พยานหลักฐาน พยานวัตถุที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานทางปกครองให้แสดงต่อศาลเพื่อประกอบการพิจารณาได้ หรือไปตรวจสอบสถานที่เกิดเหตุ หรือเรียกผู้เชี่ยวชาญมาตรวจสอบให้ความเห็น หรือการซักถามคู่กรณีหรือพยานเป็นต้น ศาลปกครองยังเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถฟ้องคดีเพื่อเรียกร้องสิทธิของตนเองได้ง่ายขึ้นด้วยสองช่องทาง คือสามารถยื่นคำฟ้องด้วยตนเองหรือจะส่งคำฟ้องทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้ นอกจากนั้นการดำเนินคดีในศาลปกครองผู้ฟ้องคดีสามารถดำเนินคดีได้ด้วยตนเองเนื่องจากเป็นผู้ที่ทราบข้อเท็จจริงเป็นอย่างดี หรืออาจมอบให้ทนายความหรือผู้ที่ตนเองไว้วางใจดำเนินการแทนก็ได้ แต่ศาลปกครองไม่บังคับให้มีทนายความเหมือนศาลยุติธรรม (อรอนงค์ อินตื้อ, 2547)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งศาลปกครอง (Administrative Court) ขึ้นนั้นนอกจากจะเป็นกลไกหนึ่งในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนแล้ว ศาลปกครองยังจะเป็นกลไกสำคัญในการป้องกันและการสร้างสภาพบังคับสำหรับการปฏิบัติราชการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของทางราชการมิให้ละเมิดสิทธิของประชาชนและคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมให้ได้ดุลยภาพกัน และเพื่อสร้างบรรทัดฐานที่ถูกต้องในการปฏิบัติราชการด้วยการทำหน้าที่

พิจารณาพิพากษา “คดีปกครอง” ซึ่งเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนกรณีหนึ่ง และข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานต่างๆ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันอีกกรณีหนึ่ง อันเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของภาครัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งคำพิพากษาของศาลปกครองจะมีลักษณะเป็นบทบังคับโดยตรงมีความผูกพันต่อคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับ นับแต่วันที่กำหนดในคำพิพากษาจนถึงวันที่คำพิพากษานั้นถูกเปลี่ยนแปลง แก้ไข ซึ่งจะพบว่าศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ตามตัวบทของกฎหมายในการบังคับหรือสั่งการให้บุคคลผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานภาครัฐต้องประพฤติปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานภาครัฐต้องประพฤติปฏิบัติให้ถูกต้องตามหน้าที่ หรือความรับผิดชอบด้วยกฎหมายของการกระทำ (สำนักงานศาลปกครอง, 2547)

สาเหตุที่ต้องมีศาลปกครองเนื่องจากการดำเนินงานของทางราชการซึ่งต้องมีการติดต่อสัมพันธ์กันระหว่างประชาชนกับหน่วยงานภาครัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น จะมีทั้งกรณีที่ประชาชนพึงพอใจการดำเนินงานของทางราชการกับกรณีที่ประชาชนรู้สึกว่าคุณเองไม่ได้รับความชอบธรรมหรือได้รับการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องหรือไม่ได้รับความสะดวกรวดเร็วอย่างที่ควรจะเป็น ดังนั้นจึงอาจเกิดข้อพิพาท หรือข้อโต้แย้งระหว่างประชาชนกับหน่วยงานทางราชการขึ้น ซึ่งจะต้องได้รับการตัดสินชี้ขาดโดยผู้ที่มีความเป็นกลาง มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในหลักกฎหมายและเป็นที่เชื่อถือของทุกฝ่าย (จันทร์เพ็ญ นพพันธ์, 2549)

ศาลปกครองของประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 276 ได้กำหนดให้ศาลปกครองทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแทนศาลยุติธรรม และเพื่อเป็นการรองรับการจัดตั้งศาลปกครองที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ขึ้น โดยมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติให้อำนาจศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

ศาลปกครองได้แบ่งโครงสร้างการดำเนินงานออกเป็นสองชั้นศาล คือศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น (ประกอบด้วยศาลปกครองกลางและศาลปกครองในภูมิภาค) โดยศาลแต่ละศาลจะมีที่ตั้งและอำนาจหน้าที่ดังนี้ (พระราชบัญญัติการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, 2542) ศาลปกครองสูงสุด มีที่ตั้งในกรุงเทพมหานคร โดยมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีดังนี้

(1) คดีอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาหรือกฎออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

(4) คดีที่มีกฎหมายกำหนดไว้เฉพาะให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด ส่วนศาลปกครองชั้นต้น ได้แก่

(1) ศาลปกครองกลาง

(2) ศาลปกครองในภูมิภาค

ศาลปกครองกลางมีที่ตั้งศาลปกครองกลางในกรุงเทพมหานคร

มีเขตอำนาจครอบคลุมพื้นที่จังหวัดตามที่กำหนดในมาตรา 94 แต่ในระหว่างยังไม่อาจเปิดทำการศาลปกครองในภูมิภาคครบตามที่กำหนด ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจออกประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้ศาลปกครองในภูมิภาคที่เปิดทำการแล้วมีเขตอำนาจในจังหวัดใดที่อยู่ใกล้เคียงกับศาลปกครองนั้นเพิ่มเติมได้ตามที่สมควร ปัจจุบันมีจำนวน 10 แห่ง คือ ศาลปกครองเชียงใหม่ ศาลปกครองสงขลา ศาลปกครองนครราชสีมา ศาลปกครองขอนแก่น ศาลปกครองพิษณุโลก ศาลปกครองระยอง ศาลปกครองนครศรีธรรมราช ศาลปกครองอุดรธานี ศาลปกครองอุบลราชธานี และศาลปกครองเพชรบุรี โดยมีเขตอำนาจครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ

ศาลปกครองเกิดขึ้นเพื่อเข้ามามีอำนาจหน้าที่ในการสร้างความยุติธรรมในทางปกครองให้แก่คู่กรณี เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมาย คำสั่ง กฎ ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ มีอำนาจมากขึ้นทำให้บางกรณี การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐได้สร้างความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ประชาชน หรือแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐด้วยตนเอง ทำให้เกิดความคาดหวังแก่ประชาชนจากศาลปกครอง แต่ปรากฏว่า มีปัญหาในส่วนข้อกระบวนการที่ศาลปกครองมีคำสั่งไม่รับฟ้องคดีเป็นจำนวนมาก เนื่องจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองได้กำหนดเงื่อนไขในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองไว้หลายประการ กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถและได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย อันเนื่องมาจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานภาครัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐ หรือเป็นผู้ที่มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือเป็นผู้ที่มี ข้อโต้แย้งอื่นใดที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนและวิธีการต่าง ๆ ให้ต้องดำเนินการอย่างใด

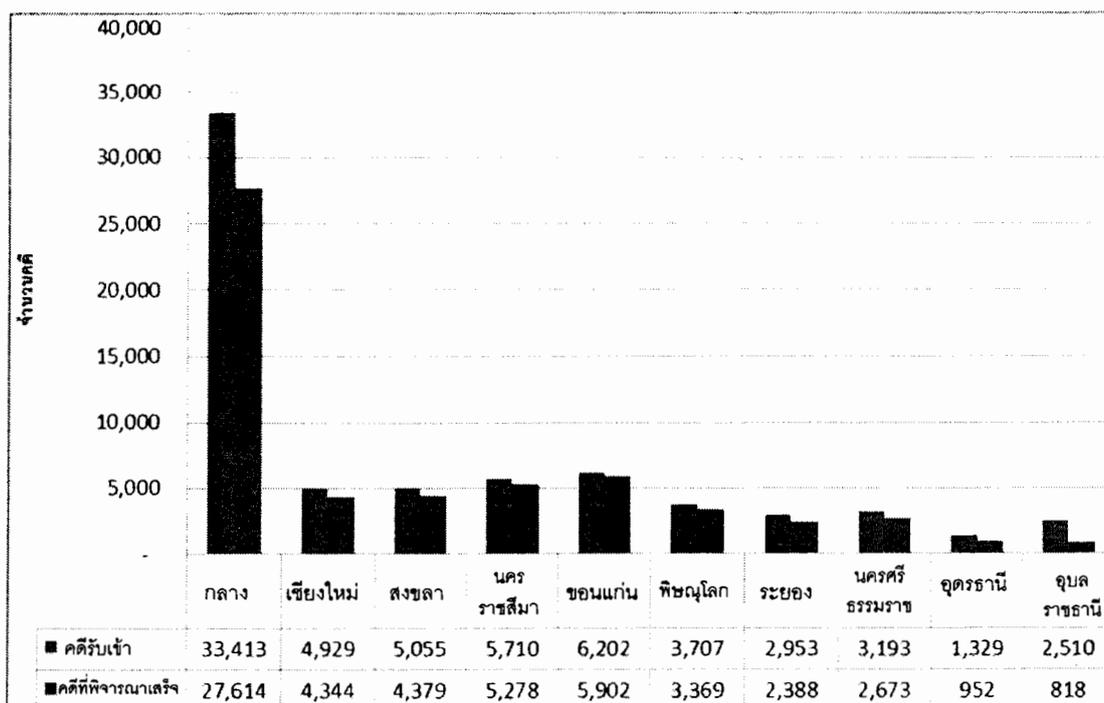
อย่างหนึ่งเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่เกิดขึ้นก่อน ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการนั้นให้เสร็จสิ้นเสียก่อน จึงจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้

นับจากเปิดทำการศาลปกครองเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2544 ศาลปกครองได้ปฏิบัติภารกิจอย่างหนักในการอำนวยความสะดวกธรรมทางปกครองเพื่อเป็นที่พึ่งหลักของประชาชนและสังคมไทยข้อพิพาททางปกครองที่เป็นคดีสู่ศาลยังมีปริมาณมากอย่างต่อเนื่องโดยปริมาณคดีรับเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นในภาพรวมตั้งแต่เปิดทำการถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2556 มีจำนวนทั้งสิ้น 70,001 คดี ศาลปกครองชั้นต้นได้พิจารณาแล้วเสร็จจำนวน 57,717 คดี คิดเป็นร้อยละ 82.45 ของคดีรับเข้าและมีคดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณา 12,284 คดี คิดเป็นร้อยละ 17.55 ของคดีรับเข้า แต่จาก คดีศาลปกครองชั้นต้นที่ได้พิจารณาแล้วเสร็จจำนวน 57,717 คดี กลับพบว่า มีจำนวนคดีที่ถูกจำหน่ายคดีออกโดยไม่ถูกรับฟ้อง 25,179 คดี และเหตุอื่น ๆ 9,839 คดี

ตารางที่ 1.1 สถิติคดีของศาลปกครองชั้นต้นจำแนกรายศาล ตั้งแต่เปิดทำการ ถึง วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2556 (สถิติคดีปกครอง ปี พ.ศ. 2556)

ศาลปกครอง	คำพิพากษา (คดี)	จำหน่ายคดี		รวม (คดี)
		ไม่รับฟ้อง (คดี)	เหตุอื่น (คดี)	
กลาง	11,428	10,929	5,257	27,614
เชียงใหม่	1,756	1,753	835	4,344
สงขลา	1,269	2,659	451	4,379
นครราชสีมา	1,519	3,056	703	5,278
ขอนแก่น	1,968	2,945	989	5,902
พิษณุโลก	1,513	1,285	571	3,369
ระยอง	1,191	883	314	2,388
นครศรีธรรมราช	1,157	1,018	498	2,673
อุดรธานี	423	410	119	952
อุบลราชธานี	475	241	102	818

ที่มา: ศาลปกครอง, 2559: เว็บไซต์



ภาพที่ 1.1 สถิติคดีของศาลปกครองชั้นต้นจำแนกรายศาล ตั้งแต่เปิดทำการ - วันที่ 31 ธันวาคม 2556 (สถิติคดีปกครอง ปี พ.ศ. 2556)  
ที่มา: ศาลปกครอง, 2559: เว็บไซต์

จากข้อมูลข้างต้นจะเห็นได้ว่าสถิติการรับฟ้องคดีปกครองศาลปกครองมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นทุก ๆ ปี แสดงให้เห็นว่าประชาชนเข้าใจว่าเจ้าหน้าที่รัฐผู้ซึ่งมีหน้าที่โดยตรงในการติดต่อหรือบริการประชาชน มีการประพฤติปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ถูกต้องหรือใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางที่ไม่สมควร แต่ในการรับฟ้องคดีปกครองนั้นเชื่อว่าได้รับทุกเรื่อง คดีที่ศาลปกครองไม่รับฟ้องมีจำนวนเพิ่มสูงขึ้นเช่นกัน ส่งผลให้ประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครอง ซึ่งอาจส่งผลต่อภาพลักษณ์ที่ดีของศาลปกครองและทำลายความรู้สึกของประชาชนรวมทั้งเจ้าหน้าที่รัฐหรือหน่วยงานภาครัฐที่ต้องการยึดศาลปกครองเป็นที่พึ่งพิงยามมีปัญหาเกี่ยวกับหน่วยงานภาครัฐและเจ้าหน้าที่รัฐ

โดยคดีที่ศาลปกครองไม่รับฟ้องคดีส่งผลให้ประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนับวันจะยิ่งก่อให้เกิดปัญหาการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชนมากขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะประชาชนทั่วไปในระดับรากหญ้า ปัญหาอุปสรรคในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมถือเป็นความไม่ยุติธรรมอย่างหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับกรณีศาลปกครองซึ่งเกิดขึ้นเพื่อเข้ามาใช้อำนาจหน้าที่ในการสร้างความยุติธรรมในทางปกครองให้แก่คู่กรณี เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐได้สร้างความเดือนร้อนเสียหายให้แก่ประชาชน หรือแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐด้วยตนเอง ทำให้เกิดความคาดหวังแก่ประชาชนจากศาลปกครอง แต่ปรากฏว่า มีปัญหาในส่วนข้อกระบวนการที่ศาลปกครองมีคำสั่งไม่รับฟ้องคดีเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้ประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครอง

ตารางที่ 1.2 สถิติคดีของศาลปกครองอุบลราชธานี ตั้งแต่ 1 เมษายน 2554 ถึง 31 ธันวาคม 2559

สถิติคดีของศาลปกครองอุบลราชธานี ตั้งแต่ 1 เมษายน 2554 ถึง 31 ธันวาคม 2559			
คดีรับเข้า	คดีที่ตัดสินเสร็จ	จำหน่ายคดีออกจากสารบบ 1,968 คดี	
6,882 คดี	3,308 คดี	ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา	เหตุอื่น
		1,248 คดี	720 คดี

ที่มา: ศาลปกครองอุบลราชธานี, 2560

กรณีของศาลปกครองอุบลราชธานี จากสถิติคดีของศาลปกครองอุบลราชธานี ตั้งแต่ 1 เมษายน 2554 ถึง 31 ธันวาคม 2559 สอดคล้องกับสถิติคดีของศาลปกครองชั้นต้นจำแนกรายศาล โดยพบว่า ศาลปกครองอุบลราชธานี มีคดีรับเข้า 6,882 คดี คดีที่ตัดสินเสร็จ 3,308 คดี จำหน่ายคดีออกจากสารบบ 1,968 คดี โดยแยกเป็น การไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา 1,248 คดี และเหตุอื่น 720 คดี เป็นต้น

ดังนั้น จึงเป็นที่มาของการวิจัยในครั้งนี้ เพื่อนำไปสู่การถกเถียง การตั้งคำถาม ลักษณะการไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครองอุบลราชธานี รวมทั้งลักษณะสาเหตุหรือเงื่อนไขที่ทำให้ประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครอง เพื่อนำไปสู่การออกแบบและพัฒนาแนวทางการแก้ไขปัญหาจากการไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครองเพื่อให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างเท่าเทียมและเสมอภาค สอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการจัดตั้งศาลปกครองในยุคเริ่มต้นอย่างแท้จริง

## 1.2 คำถามการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ มีคำถามการวิจัยที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1.2.1 ประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครองอุบลราชธานีหรือไม่ อย่างไร

1.2.2 สาเหตุหรือเงื่อนไขที่ทำให้ประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครองเกิดจากปัจจัยใด

1.2.3 การแก้ไขปัญหาจากการไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครองอุบลราชธานี ควรมีแนวทางอย่างไร

## 1.3 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

ในการวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์ในการวิจัยที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1.3.1 เพื่อศึกษาการไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครองอุบลราชธานี

1.3.2 เพื่อศึกษาสาเหตุหรือเงื่อนไขที่ทำให้ประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครอง

1.3.3 เพื่อศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาจากการไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครองอุบลราชธานี

#### 1.4 ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) เป็นเครื่องมือในการรวบรวมข้อมูล โดยอาศัยแหล่งข้อมูลที่สำคัญ ได้แก่

1.4.1 ข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบหยั่งลึก (in-depth interview) การสัมภาษณ์นี้จะหาผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญ (key informants) ประกอบด้วย กลุ่มที่ 1 กลุ่มพนักงานคดีปกครอง ศาลปกครองอุบลราชธานี ที่เป็นผู้ทำหน้าที่ช่วยตุลาการศาลปกครองในการดำเนินคดีปกครอง การรวบรวมเอกสาร การพิจารณาเบื้องต้น การกลั่นกรอง การเสนอความเห็นต่อตุลาการเจ้าของสำนวนในการพิจารณาคดีปกครอง จำนวน 12 คน เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัยในประเด็นการไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครองอุบลราชธานี และกลุ่มที่ 2 กลุ่มผู้ฟ้องคดี หรือผู้รับมอบอำนาจจากผู้ฟ้องคดี โดยศึกษาผู้ฟ้องคดีที่ศาลปกครองอุบลราชธานีมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องคดีไว้พิจารณา จำนวน 5 คดี

1.4.2 ข้อมูลจากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง (document research) แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ

1.4.2.1 ข้อมูลระดับปฐมภูมิ (primary sources) ได้แก่ เอกสาร บันทึก และรายงานการประชุมที่เกี่ยวข้องกับการรับฟ้อง หรือไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครองอุบลราชธานี การไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครองอุบลราชธานี ประกอบด้วย

1) จำนวนสถิติการพิจารณาคดีปกครอง สถิติคดีจำแนกตามภาคที่มูลคดีเกิด สถิติจำแนกตามภาคที่เป็นภูมิลำเนาผู้ฟ้อง สถิติกระทรวงที่ถูกฟ้องคดีมากที่สุด และสถิติเรื่องที่ฟ้องต่อศาลปกครอง ทั้งของศาลปกครองกลาง และศาลปกครองในภูมิภาค (เน้นศาลปกครองอุบลราชธานี) สถิติการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาของศาลปกครองอุบลราชธานี

2) คำพิพากษาคำสั่งศาลปกครองอุบลราชธานีที่เกี่ยวข้องกับโจทย์และวัตถุประสงค์การศึกษาวิจัย

1.4.2.2 ข้อมูลระดับทุติยภูมิ (secondary sources) ได้แก่ ข้อมูลข่าวสาร บทสัมภาษณ์ บทวิเคราะห์ เอกสารงานประชุมสัมมนาทางวิชาการ และเอกสารงานศึกษาวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เอกสารเกี่ยวกับความเป็นมาของการจัดตั้งศาลปกครอง คำอธิบายกฎหมายปกครอง คดีปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง พ.ศ. 2542 รายงานผลการปฏิบัติงานของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองประจำปี รายงานผลในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับศาลปกครอง และเอกสารเกี่ยวกับผลการดำเนินงานประชาสัมพันธ์ที่ผ่านมา

## 1.5 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

การวิจัยจำกัดขอบเขตไว้ 3 ด้าน ดังนี้

1.5.1 ด้านเนื้อหา กำหนดขอบเขตไว้เฉพาะเรื่อง (1) การไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครองอุบลราชธานี (2) สาเหตุหรือเงื่อนไขที่ทำให้ประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครอง และ (3) แนวทางการแก้ไขปัญหาจากการไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครองอุบลราชธานี

1.5.2 ด้านพื้นที่ การวิจัยประเด็นการไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการไม่รับฟ้องคดีของศาล: กรณีศึกษาศาลปกครองอุบลราชธานี กำหนดพื้นที่การศึกษาตามเขตอำนาจของศาลปกครองอุบลราชธานี โดยศาลปกครองอุบลราชธานี มีเขตอำนาจในท้องที่จังหวัดยโสธร จังหวัดร้อยเอ็ด จังหวัดศรีสะเกษ จังหวัดอุบลราชธานี และจังหวัดอำนาจเจริญ

1.5.3 ด้านเวลา จำกัดระยะเวลาในการเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งการสัมภาษณ์ การสำรวจข้อมูลระดับปฐมภูมิและข้อมูลระดับทุติยภูมิ การสรุปผล การวิเคราะห์ข้อมูลและการเขียนรายงานผลการศึกษาทั้งหมด 10 เดือน คือ เดือนพฤษภาคม 2559 ถึง เดือนกุมภาพันธ์ 2560

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ในการวิจัยครั้งนี้ มีประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย ดังนี้

1.6.1 ทราบลักษณะการไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครองอุบลราชธานี

1.6.2 ทราบสาเหตุหรือเงื่อนไขที่ทำให้ประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครอง

1.6.3 ทราบแนวทางการแก้ไขปัญหาจากการไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครองอุบลราชธานี

1.6.4 ข้อค้นพบจากการศึกษานำไปสู่การออกแบบกฎหมายและกระบวนการพิจารณารับฟ้องคดีของศาลปกครองเพื่อให้ประชาชนได้รับการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพมากยิ่งขึ้น

1.6.5 กระตุ้นให้สังคม หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความตื่นตัวที่จะแก้ไขปัญหาการไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครอง

1.6.6 เกิดองค์ความรู้และฐานคติใหม่ในการศึกษาสาเหตุหรือเงื่อนไขที่ทำให้ประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครอง

## 1.7 นิยามศัพท์เฉพาะ

ในการวิจัยครั้งนี้ มีศัพท์สำคัญที่ต้องนิยามเพื่อความเข้าใจที่ตรงกัน ดังนี้

1.7.1 อำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง หมายถึง หน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีที่ประชาชนและการศึกษาของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐพิพาทกันว่าการกระทำทางปกครอง คำสั่งทางปกครอง หรือนิติกรรมทางปกครองเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

1.7.2 เงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง หมายถึง หลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขต่าง ๆ ก่อนที่จะนำมาฟ้อง ซึ่งได้แก่ ผู้มีสิทธิจะฟ้องคดีต่อศาลปกครองการดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย การจัดหาค่าฟ้องตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และการยื่นคำฟ้องภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

1.7.3 ศาลปกครอง หมายถึง องค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเป็นคดีที่เกิดขึ้นระหว่างเอกชนกับหน่วยงานราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและต้องเป็นคดีที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครองการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ การปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร และการกระทำความผิดของหน่วยงานราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐ (รายงานการปฏิบัติงานของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง, 2554)

1.7.4 หน่วยงานทางปกครอง หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้ความหมายรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง หรือดำเนินการทางปกครอง

1.7.5 เจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายความว่า

1.7.5.1 ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง และคณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง

1.7.5.2 คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล

1.7.5.3 บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามข้อ 1.7.5.1 หรือ 1.7.5.2

1.7.6 สัญญาทางปกครอง หมายความว่า สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทานสัญญาที่จัดให้ทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

1.7.7 การกระทำทางปกครอง หมายความว่า

1.7.7.1 การกระทำที่มีใช้การกระทำทางนิติบัญญัติ ตุลาการ หรือการเมือง

1.7.7.2 มีลักษณะในการกำหนดสิทธิ หน้าที่ของประชาชน เปลี่ยนแปลง หรือระงับซึ่งสิทธิ หน้าที่ของประชาชน การกระทำที่ให้คุณประโยชน์แก่ประชาชนรวมถึงการวางแผนต่าง ๆ ของฝ่ายปกครองด้วย

1.7.8 คำสั่งในทางปกครอง หมายความว่า สิ่งที่ฝ่ายปกครองกระทำการไปแล้วก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับฝ่ายปกครองผู้กระทำการในขอบเขตของกฎหมายมหาชน (พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3)

1.7.9 คำฟ้อง หมายความว่า การเสนอข้อหาต่อศาลไม่ว่าจะได้เสนอต่อศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุด ไม่ว่าจะได้เสนอในขณะที่เริ่มคดีโดยคำฟ้องหรือคำร้องขอ หรือเสนอในภายหลังโดยคำฟ้องเพิ่มเติมหรือแก้ไข หรือฟ้องแย้ง หรือโดยสอดเข้ามาในคดีไม่ว่าด้วยความสมัครใจ หรือถูกบังคับ หรือโดยมีคำขอให้พิจารณาใหม่ (พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3)

1.7.10 สัญญาทางปกครอง หมายความว่า ความรวมถึง สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

1.7.11 หน่วยงานทางปกครอง หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง (พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3)

1.7.12 การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หมายความว่า สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคล ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำกรานั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ トラบเท่าที่การใช้ สิทธิหรือเสรีภาพเช่นนั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น สิทธิหรือเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติหรือให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติแม้ยังไม่มีกรตรากฎหมายนั้นขึ้นใช้บังคับ บุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพหรือจากการกระทำความผิดอาญาของบุคคลอื่น ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาหรือช่วยเหลือจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ (กฎหมายรัฐธรรมนูญ 2560 มาตรา 25) บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ (1) ได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ (2) เสนอเรื่องราวร้องทุกข์ต่อหน่วยงานของรัฐและได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว (3) ฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ (กฎหมายรัฐธรรมนูญ 2560 มาตรา 41)

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยเรื่อง “การไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการไม่รับฟ้องคดีของศาล: กรณีศึกษาศาลปกครองอุบลราชธานี” อาศัยกรอบแนวคิดในการศึกษาที่สำคัญประกอบด้วยแนวคิดการกระทำทางปกครอง อำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง แนวคิดเกี่ยวกับคดีปกครอง แนวคิดเกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปสู่การถกเถียง สร้างความเข้าใจกับผลการศึกษาวิจัยเพื่อนำไปสู่การเสนอมาตรการในการแก้ไขปัญหาการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครองอย่างเท่าเทียม เป็นธรรม ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม (access to justice) มีความสามารถในการเข้าถึงสิทธิ (accessibility) อย่างแท้จริง

โดยมีรายละเอียดตามลำดับ ดังนี้

#### 2.1 การกระทำทางปกครอง

ก่อนที่จะศึกษาเรื่อง “การไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการไม่รับฟ้องคดีของศาล: กรณีศึกษาศาลปกครองอุบลราชธานี” มีความจำเป็นที่จะต้องทราบถึงที่มา ความหมาย ประเภทของการกระทำทางปกครองเสียก่อน เพราะว่าการกระทำทางปกครองเกิดจากข้อพิพาทของการกระทำทางปกครองนั่นเอง ซึ่งจะศึกษาโดยสังเขปตามหัวข้อดังต่อไปนี้

##### 2.1.1 การกระทำทางปกครองเป็นการกระทำของฝ่ายปกครองประเภทหนึ่ง

การกระทำทางปกครองนั้นเป็นส่วนหนึ่งของ “การกระทำของฝ่ายปกครอง” อันเป็นการแสดงออกของการใช้อำนาจอรัฐที่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติอย่างหนึ่ง แต่โดยที่การกระทำของฝ่ายปกครองนั้น มีความหลากหลาย เนื่องจากฝ่ายปกครองมีภารกิจมากมายที่ต้องกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ มิได้จำกัดอยู่แต่ในทางปกครองอย่างเดียว ยังมีกิจการที่ฝ่ายปกครองจัดทำในลักษณะอย่างเดียวกับเอกชนที่เรียกว่า “บริการเอกชนของฝ่ายปกครอง” (Entreprise prive de l' Administration) (ประยูร กาญจนดุล, 2538) ซึ่งเป็นการกระทำของฝ่ายปกครองอย่างหนึ่ง แต่มิใช่เป็นการกระทำในทางปกครอง

ดังนั้นการจะหาความหมาย “การกระทำของฝ่ายปกครอง” ให้ครอบคลุมในทางปกครองได้นั้นจำเป็นต้องพิจารณาถึงคำว่า “รัฐบาล” และ “ฝ่ายปกครอง” คือ

##### 2.1.1.1 คำว่า “รัฐบาล” และ “ฝ่ายปกครอง”

ในการปกครองรัฐ จำเป็นต้องมีองค์กรสำหรับบริหารกิจการของรัฐ องค์กรเช่นว่านี้เรียกว่า “รัฐบาล”

คำว่า รัฐบาล หมายถึงบุคคลและคณะบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจบริหารเพื่อดำเนินการปกครองประเทศ แต่อำนาจหน้าที่ของรัฐบาลนั้นมิได้มีขอบเขตอยู่แต่เฉพาะการบริหารให้

เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น แต่ยังเป็นผู้วางนโยบายและดำเนินการปกครองประเทศด้วย ฉะนั้นจึงนิยมเรียกกันอย่างรวมว่า “ฝ่ายบริหาร” (The Executive)

ดังนั้น รัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินเป็นผู้กำหนดนโยบายและวางแผนทางการปกครองประเทศ แต่ฝ่ายที่จะปฏิบัติให้สำเร็จตามนโยบายและดำเนินงานเป็นประจำนั้นคือ ฝ่ายปกครอง โดยปฏิบัติงานต่าง ๆ เพื่อสนองความต้องการหรือประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนซึ่งเรียกว่าบริการสาธารณะ (public service) ไม่มีแต่รัฐบาลเท่านั้นเป็นผู้ปกครองประเทศ แต่ยังมีฝ่ายปกครองซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่อีกจำนวนมากซึ่งเป็นกำลังในการปกครองประเทศอยู่ด้วย ดังนั้น

คำว่า “ฝ่ายปกครอง” (Administration) ประยูร กาญจนดุล (2538) ได้ให้ความหมายไว้ดังนี้

“ฝ่ายปกครอง” หมายถึงองค์การและเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งปวงซึ่งมีอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะอันมีลักษณะเป็นราชการบริหาร กล่าวคือ หมายความถึงองค์การและเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่นทั้งหมด แต่ไม่รวมถึงองค์การและเจ้าหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการด้วย

สำหรับคำว่า “บริการสาธารณะ” หมายถึงกิจการที่อยู่ในอำนาจหรือความควบคุมฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน (ประยูร กาญจนดุล, 2538) ซึ่งเป็นความเข้าใจแต่ดั้งเดิมมาในทัศนะของนักนิติศาสตร์ในประเทศไทย ซึ่งก็คล้ายกับแนวความคิดนักนิติศาสตร์ในต่างประเทศที่ได้ให้ความสำคัญว่า “ฝ่ายปกครอง” หมายถึง “หน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหาร” และ “องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง” หรือ “เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง” รวมกัน (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2537)

“หน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหาร” ได้แก่ บรรดาหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง แม้กฎหมายจะกำหนดหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหารมีอำนาจทำกิจกรรมตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนหรือประโยชน์สาธารณะด้านต่าง ๆ แต่ก็ไม่อาจทำกิจกรรมดังกล่าวได้ด้วยตนเอง จะต้องกระทำโดยทางบุคคลธรรมดาหรือคณะบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้ทำกิจกรรมตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหารแทนหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหารและในนามของหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหารเรียกว่า “องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง” หรือ “เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง” ซึ่งขอเรียกโดยรวมว่า “องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง” ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สองของ “ฝ่ายปกครอง” นั้นเอง ดังนั้น “องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง” ก็คือ “องค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร” ประเภทหนึ่ง

จึงเห็นได้ว่า “องค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร” แยกออกได้เป็น 2 ประเภทด้วยกัน คือ “รัฐบาล” (Government) กับ “องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง” (Administrative Organs) ขึ้นอยู่กับว่าองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารเหล่านี้จะใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายลำดับชั้นใดในลำดับชั้นของกฎหมาย (Hierarchy of Law) ของประเทศ

#### 2.1.1.2 การหาความหมายการกระทำของฝ่ายปกครองในทางปกครอง

การกระทำของฝ่ายปกครองนั้นพิจารณาได้จากหลายด้านต่าง ๆ กัน ซึ่งเป็นการยากที่จะกำหนดขอบเขตความหมายที่แน่นอนของการกระทำของฝ่ายปกครอง ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

แต่การพิจารณาความหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองในทางปกครอง ซึ่งอาจเป็นการกระทำทางปกครองได้สามารถแยกพิจารณาได้เป็นสองแนวทาง คือ

1) การพิจารณาในด้านขององค์กรผู้กระทำการทางปกครอง

คือ องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองที่จะต้องเป็นการกระทำที่อาศัยอำนาจของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้จึงกระทำได้ เป็นการจำกัดขอบเขตอำนาจของฝ่ายปกครองโดยกฎหมายตามหลัก “นิติรัฐ” ซึ่งเป็นการประกันสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนผู้อยู่ภายใต้การปกครอง

จะเห็นได้ว่า หากพิจารณาในด้านองค์กรที่ได้กระทำแล้ว การกระทำลงโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองแล้ว ก็ถือว่าเป็นการกระทำของฝ่ายปกครองทั้งสิ้น หากว่าเป็นการกระทำขององค์กรหรือบุคคลซึ่งมิใช่ฝ่ายปกครองก็ถือไม่ได้ว่าเป็นการกระทำของฝ่ายปกครอง หากถือตามความเห็นนี้แล้วการที่เอกชนกระทำการอันมีลักษณะเป็นการบริการสาธารณะก็มีใช่เป็นการกระทำของฝ่ายปกครองเพราะเอกชนมิใช่เป็นองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง

2) การพิจารณาลักษณะการกระทำทางปกครองจากการใช้อำนาจมหาชน

นอกจากจะพิจารณาจากการกระทำของฝ่ายปกครองได้จากองค์กรผู้กระทำแล้ว ก็อาจพิจารณาลักษณะการกระทำของฝ่ายปกครองได้จากด้านการใช้อำนาจรัฐ (อำนาจมหาชน) ซึ่งหากเป็นการกระทำที่ฝ่ายหนึ่งมีอำนาจเหนืออีกฝ่ายหนึ่งที่จะบังคับเอาฝ่ายเดียวสำหรับการกระทำดังกล่าวแล้ว เพราะฝ่ายนั้นได้รับมอบอำนาจจากมหาชน กล่าวคือ ในแนวทางนี้จะถือว่าการที่ฝ่ายปกครองกระทำการใด ๆ ลงไปหากว่าการกระทำดังกล่าวมิได้มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจมหาชนบังคับเอาฝ่ายเดียว สำหรับการกระทำดังกล่าวแล้วจะถือไม่ได้ว่าเป็นการกระทำของฝ่ายปกครองในทางปกครอง ดังนั้น การกระทำทางปกครอง คือ การแสดงออกโดยองค์กรผู้มีอำนาจมหาชน รวมถึงการกระทำขององค์กรวิชาชีพ (เอกชน) องค์กรอิสระ หรือองค์กรรัฐวิสาหกิจที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจมหาชนด้วย เป็นต้น

ดังนั้น จากลักษณะดังกล่าวมาจึงอาจสรุปได้ถึงลักษณะการกระทำของฝ่ายปกครองในทางปกครองได้ ดังนี้ (1) เป็นการกระทำของรัฐอย่างหนึ่ง (2) ต้องเป็นการกระทำของรัฐซึ่งทำลงโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง และ (3) ต้องเป็นการกระทำซึ่งองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองกระทำลงโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายทางปกครองเพื่อประโยชน์สาธารณะ (อัญชลิติกองอรรถ, 2534)

2.1.2 หลักการกระทำทางปกครองคือผลของการกระทำของการใช้อำนาจรัฐ

โดยหลักการแล้ว การกระทำทางปกครองคือผลของการกระทำของการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายของฝ่ายปกครอง หมายความว่า การกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองทุกเรื่อง ที่รัฐได้กระทำออกไป เพื่อกำหนดกฎเกณฑ์บังคับกรณีใดกรณีหนึ่งของกฎหมายทางปกครอง

องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองผู้กระทำการทางปกครองนั้น ได้แก่ องค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งปวงที่มีอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะอันมีลักษณะเป็นราชการบริหาร ซึ่งหมายความรวมถึงองค์กรและเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งในส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่นดังกล่าวมาแล้วในความหมายของคำว่า “ฝ่ายปกครอง” อย่างไรก็ตาม หลักนี้ก็มิมีข้อยกเว้นอยู่บ้าง ดังจะกล่าวต่อไปนี้

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า “องค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร” แยกออกได้เป็นสองประเภทด้วยกัน คือ “รัฐบาล” กับ “องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง” โดยให้พิจารณาว่าองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารเหล่านี้ใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายลำดับชั้นใดในลำดับชั้นของกฎหมายของประเทศ ฉะนั้นในกรณีที่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารกระทำการโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญถือว่าการกระทำในฐานะที่เป็นรัฐบาลและผลของการกระทำของการใช้อำนาจรัฐขององค์กรฝ่ายบริหารกรณีนี้ไม่ใช่เป็น “การกระทำทางปกครอง” แต่เป็น “การกระทำของรัฐบาล” (acte de gouvernement) (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2537) ได้แก่ การกระทำใด ๆ ของรัฐบาลในความสัมพันธ์กับรัฐสภาหรือเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ถ้าหากในกรณีองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารกระทำการโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเช่นพระราชบัญญัติ เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด ฯลฯ ถือว่าการกระทำในฐานะที่เป็นองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองและผลของการใช้อำนาจตามกฎหมายลำดับชั้นดังกล่าวนี้เป็น “การกระทำทางปกครอง”

ดังนั้น “องค์กร” หรือ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ที่อยู่บังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลโดยตรงหรือโดยอ้อมของฝ่ายบริหาร ได้แก่ นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่กล่าวมา องค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านี้จึงกระทำในฐานะที่เป็น “องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง” เสมอ และผลของการกระทำของการใช้อำนาจตามกฎหมายที่กล่าวมานี้ขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองดังกล่าว จึงเป็น “การกระทำทางปกครอง” ทั้งสิ้น

จะเห็นได้ว่า หากพิจารณาในด้านองค์กรที่กระทำแล้ว การกระทำใดที่กระทำลงโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองแล้ว ก็ถือว่าเป็นการกระทำทางปกครองทั้งสิ้น เมื่อองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองโดยอาศัยใช้อำนาจตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นหรือบุคคลอื่นซึ่งมิใช่ฝ่ายปกครองก็ไม่ถือว่าเป็นการกระทำทางปกครองซึ่งมีความหมายของ “ฝ่ายปกครอง” ตามที่ได้เข้าใจกันมาแต่ดั้งเดิม

ในปัจจุบันแนวความคิดนี้น่าจะเปลี่ยนไป ถ้าพิจารณาจากลักษณะของการกระทำทางปกครองจากการใช้อำนาจรัฐ (อำนาจมหาชน) “ฝ่ายปกครอง” น่าจะหมายความรวมถึง “องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ” ซึ่งนิยมเรียกรวมกันสั้น ๆ ว่า “องค์กรอิสระ” เพราะมีลักษณะเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจมหาชนหรือได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองอย่างหนึ่ง ซึ่งจะได้กล่าวรายละเอียดในบทที่ว่าด้วยเรื่องนี้โดยเฉพาะต่อไป

### 2.1.3 ประเภทของการกระทำทางปกครอง

ปัญหาที่จะต้องพิจารณาประการต่อมาคือการกระทำซึ่งกระทำลงโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองที่เรียกว่าการกระทำทางปกครองมีกี่ประเภท อะไรบ้าง เพราะการกระทำทางปกครองทุกประเภทย่อมต้องตกอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยองค์กรตุลาการด้วยกันทั้งสิ้น เนื่องจากข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองจะถือว่าเป็น “คดีปกครอง” จากการศึกษาถึงหลักกฎหมายปกครองพบว่าสามารถจำแนกการกระทำทางปกครองออกได้เป็น 2 ลักษณะคือ ในลักษณะที่เป็นนิติกรรม เรียกว่า “นิติกรรมทางปกครอง” (Administrative Juristic Act) และลักษณะที่เป็นปฏิบัติการ เรียกว่า “ปฏิบัติการทางปกครอง” (Administrative Real Act) กล่าวคือ

### 2.1.3.1 นิติกรรมทางปกครอง

นิติกรรมทางปกครองนั้น ถือเป็นส่วนหนึ่งของ “การกระทำทางปกครอง” อันเป็นการแสดงออกของการใช้อำนาจรัฐ (อำนาจมหาชน) ที่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติอย่างหนึ่ง

โดยทั่วไปแล้ว นิติกรรมทางปกครอง หมายถึง การแสดงออกซึ่งเจตนาของบุคคลทางปกครองโดยชอบด้วยกฎหมายว่าตนประสงค์จะวางข้อกำหนดความสัมพันธ์ในทางสิทธิ หน้าที่ (นิติสัมพันธ์) ระหว่างบุคคลในกฎหมายปกครองหรือนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานของรัฐที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของฝ่ายบริหารกับบุคคลอื่น บุคคลอื่นในที่นี้อาจเป็นเอกชนที่เป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล หรืออาจเป็นบุคคลในกฎหมายปกครองด้วยกันเองก็ได้ ซึ่งถ้าพิจารณาจากรูปแบบของการก่อให้เกิดนิติกรรมทางปกครองแล้ว อาจแบ่งนิติกรรมทางปกครองออกได้เป็นสองประเภท ได้แก่

#### 1) นิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว

นิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว หมายถึง กรณีที่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองแสดงเจตนาวางข้อกำหนดนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในกฎหมายปกครองกับเอกชนคนใดคนหนึ่ง โดยเป็นการแสดงเจตนาเพียงฝ่ายเดียวซึ่งอาจเป็นนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวที่มีผลเป็นการวางข้อกำหนดความสัมพันธ์ในทางสิทธิหน้าที่ต่อราษฎรคนใดคนหนึ่งในกรณีเฉพาะเรื่องโดยเฉพาะเจาะจง (คำสั่งทางปกครอง) หรือคำสั่งที่มีผลบังคับทันที (โศคิน พลกุล, 2530) คือการแสดงเจตนาที่มาจากฝ่ายปกครองที่มีวัตถุประสงค์ที่จะก่อให้เกิดผลทางกฎหมายโดยเมื่อออกคำสั่งแล้วการก็จะมีผลปฏิบัติ (คำสั่งที่มีผลบังคับปฏิบัติการ) เป็นเรื่องบังคับโดยไม่จำเป็นต้องมีรูปแบบใด ๆ อีกซึ่งเป็นคำสั่งของบุคคลในกฎหมายมหาชนโดยตัวของมันเองที่อาจจะก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่ได้ ซึ่งเป็นวิธีการที่ฝ่ายปกครองใช้กันอย่างกว้างขวางในการดำเนินกิจการทางปกครองในรูปของการแสดงเจตนาฝ่ายเดียว (จากเจตจำนงฝ่ายเดียว) ที่ก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวในสิทธิและหน้าที่ของเอกชนในรูปของข้อบังคับ หรือคำสั่งได้โดยไม่ต้องให้เอกชนยินยอมด้วย (บวรศักดิ์ อูวรรณโณ, 2530) หรืออาจเรียกได้ว่า นิติกรรมฝ่ายเดียวทางปกครองที่มีผลบังคับใช้ฉับพลัน (พูนศักดิ์ ไวสารวัจ, 2528) และในกรณีจำเป็นฝ่ายปกครองก็ดำเนินการตามข้อบังคับหรือคำสั่งนั้นได้เอง โดยไม่ต้องไปศาลในขณะที่เอกชนเองหาสิทธิเช่นนั้นไม่ ทั้งนี้เพราะกิจกรรมของฝ่ายปกครองมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ของมหาชน กิจการของฝ่ายปกครองจึงเป็นบริการสาธารณะ อันต่างไปจากกิจการของฝ่ายเอกชนที่มุ่งประโยชน์ส่วนตนในเชิงกำไรหรือชื่อเสียงเป็นสำคัญ ด้วยเหตุนี้วิธีการที่ฝ่ายปกครองใช้ดำเนินการบริการสาธารณะทั้งหลายจึงมักมีเอกสิทธิ์แห่งอำนาจมหาชนอยู่ กล่าวคือ ฝ่ายปกครองอาจแสดงเจตนาฝ่ายเดียวที่ก่อสิทธิหน้าที่แก่เอกชนในรูปข้อบังคับหรือคำสั่งที่เรียกสั้น ๆ ว่า “นิติกรรมฝ่ายเดียวทางปกครอง หรือบางท่านเรียกว่า “นิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว”

นอกจากนี้ยังมีนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวที่มีผลเป็นการวางข้อกำหนดความสัมพันธ์ในทางสิทธิ หน้าที่เป็นการทั่วไป (กฎ) ก็ได้ เช่นการที่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองใช้อำนาจตามกฎหมายแม่บทออกกฎหมายลำดับรอง (Subordinate Legislation) เพื่อกำหนดรายละเอียดและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย เป็นต้น

## 2) นิติกรรมทางปกครองสองฝ่ายหรือหลายฝ่าย

นิติกรรมทางปกครองสองฝ่ายหรือหลายฝ่ายนั้น หมายถึงนิติกรรมทางปกครองที่มีลักษณะเป็นนิติกรรมสองฝ่าย กล่าวคือ เป็นกรณีองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองฝ่ายหนึ่งกับเอกชนอีกฝ่ายหนึ่งร่วมกันทำลงโดยชอบด้วยกฎหมายและด้วยใจสมัครเพื่อแสดงออกซึ่งเจตนาของแต่ละฝ่ายในอันที่จะก่อความสัมพันธ์ในทางสิทธิหน้าที่ระหว่างบุคคลในทางกฎหมายปกครองกับเอกชนผู้นั้น เช่น สัญญาทางปกครอง

โดยเหตุนี้ จะเห็นได้ว่านิติกรรมทางปกครองนั้นอาจมีความหมายได้หลายนัย ในความหมายของแต่ละประเภทอาจแตกต่างกันออกไป พอสรุปได้ดังนี้ (สมัยศ เชื้อไทย, 2530)

ความหมายอย่างกว้าง หมายถึงนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว และสัญญาทางปกครอง

ความหมายอย่างกลาง หมายถึงนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว แต่ไม่รวมถึงสัญญาทางปกครอง

ความหมายอย่างแคบ หมายถึงนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวที่มีลักษณะเฉพาะ (คำสั่งทางปกครอง) เท่านั้น จึงไม่รวมถึงกฎ

แต่ในความแตกต่างกันนั้น ก็อาจมีสาระสำคัญบางอย่างที่เหมือนกันบ้าง แนวความคิดเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครองสำหรับในกลุ่มประเทศใช้ระบบกฎหมายซีวิลลอว์ เช่น ประเทศฝรั่งเศสและประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันนั้นค่อนข้างชัดเจน ส่วนสำหรับประเทศอื่น ๆ อย่างเช่นประเทศไทย นั้นยังไม่ปรากฏแนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องนี้ชัดเจนนักแต่ไม่รวมถึงกฎ ถ้าเป็นพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ นิติกรรมทางปกครองจะหมายถึงคำสั่งทางปกครองรวมถึงกฎด้วย

### 2.1.3.2 ปฏิบัติการทางปกครอง

ศาสตราจารย์ อังเดร เดอ โลบาแดร์ (Andrde Laubadre) ชาวฝรั่งเศสนักกฎหมายปกครองชั้นนำได้ให้คำอธิบายของคำ ๆ นี้ว่า “การปฏิบัติการทางปกครอง” ได้แก่ การดำเนินการต่าง ๆ และกระบวนการหรือขั้นตอนในการปฏิบัติงาน (ชาญชัย แสวงศักดิ์ และมานิตย์ วงศ์เสรี, 2541) โดยปกติองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองผู้มีอำนาจหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งจะใช้กฎหมายฉบับนั้นบังคับกับเอกชนคนใดคนหนึ่งกรณีเฉพาะเรื่องกรณีใดกรณีหนึ่ง โดยเริ่มต้นจากการออกนิติกรรม กล่าวคือ มีการแสดงเจตนาให้ปรากฏออกมาในกรณีเฉพาะเรื่องกรณีนั้นเอกชนคนนั้นตกอยู่ภายใต้บังคับของบทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับนั้น และดังนั้นตนจึงตัดสินใจอำนาจกำหนดบังคับหรืออนุญาตแล้วแต่กรณีให้เอกชนคนนั้นกระทำหรือสั่งให้ละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดจากนั้นจึงค่อยลงมือปฏิบัติการให้เป็นไปตามข้อกำหนดของนิติกรรมทางปกครองต่อไป (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2531) เรียกว่าการกระทำทางกายภาพ (Physical Act) หรือทางวัตถุ มิใช่การกระทำที่มุ่งต่อผลให้เกิดความผูกผันตามกฎหมาย (มิใช่นิติกรรม) แต่เป็นนิติเหตุที่ก่อให้เกิดผลทางกฎหมายจากเหตุของข้อเท็จจริงเป็นสำคัญ ซึ่งก็ต้องระวังให้การกระทำนี้ถูกต้องและไม่ขัดต่อกฎหมาย ไม่เช่นนั้นจะเกิดความรับผิดของรัฐในทางละเมิดปกครองหรือความรับผิดอย่างอื่นได้

การกระทำทางกายภาพอาจเกิดใน 2 กรณี คือ

(1) มีกฎหมายให้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองแต่ไม่มีการปฏิบัติตาม ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่ามีความสำคัญที่จะต้องใช้มาตรการทางปกครองโดยเข้าไปปฏิบัติการเองและเรียกค่าใช้จ่ายจากผู้

ฝ่าฝืน ตัวอย่างเช่น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้มีคำสั่งให้เอกชนรายหนึ่งรื้อถอนอาคารที่ก่อสร้างโดยผิดข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร แต่เอกชนรายนั้นฝ่าฝืนไม่ยอมรื้อถอนอาคารตามคำสั่งดังกล่าว กรุงเทพมหานครจึงได้ส่งเจ้าหน้าที่เข้าทำการรื้อถอนอาคารดังกล่าว ดังนี้ เป็นการใช้อำนาจกายภาพ (Physical Act) เข้าทำการรื้อถอนอาคาร เช่นนี้ถือว่าเป็น “ปฏิบัติการทางปกครอง”

(2) ไม่มีกฎหมายให้อำนาจแต่เจ้าหน้าที่กระทำไปเอง ทั้งนี้ เพราะรัฐเป็นองค์กรทางปกครองซึ่งเป็นนิติบุคคลจึงต้องมีบุคคลธรรมดา อันได้แก่ บรรดาเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ เป็นผู้ดำเนินการเคลื่อนไหวทางกายภาพต่าง ๆ จึงเป็นเรื่องปกติทั่วไป เช่น การสร้างเขื่อน การทำถนน การทำคลองส่งน้ำ การทำงานประจำของเจ้าหน้าที่ (Routine) การรักษาพยาบาล การสอนหนังสือ การเก็บขยะ เป็นต้น (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, 2540)

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการกระทำทางปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของศาลปกครองโดยหลักจึงได้แก่การกระทำทางปกครองทุกประเภทที่ได้กระทำลงโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง ไม่ว่าจะ เป็นนิติกรรมทางปกครองหรือปฏิบัติการทางปกครองโดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำที่มีลักษณะที่เป็นนิติกรรมทางปกครองนั้นต้องอยู่ในขอบเขตของกฎหมาย กล่าวคือ “นิติกรรมทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย” นั้นเอง (มนตรี รูปสุวรรณ, 2530) โดยมีเหตุผลดังที่กล่าวมาเนื่องจากองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองผู้มีอำนาจบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายจะใช้กฎหมายบังคับกับเอกชนโดยการออกนิติกรรมทางปกครองแล้วจึงค่อยลงมือปฏิบัติการให้เป็นไปตามข้อกำหนดของนิติกรรมทางปกครองต่อไป ดังนั้น หลักความชอบด้วยกฎหมายจึงใช้บังคับโดยตรงกับนิติกรรมทางปกครองและจะใช้บังคับกับปฏิบัติการทางปกครองโดยอ้อมเท่านั้น (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2531)

การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย

ในการปกครองแบบรัฐเสรีประชาธิปไตย นั้นย่อมมีหลักการที่สำคัญประการหนึ่งคือ “หลักนิติรัฐ” อันหมายถึง การที่รัฐได้ยอมตนอยู่ภายใต้กฎหมาย การกระทำใด ๆ องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองแม้มีเจตจำนงเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์มหาชน หากล่วงล้ำเข้าไป “แดน” แห่งสิทธิของประชาชนแล้วจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้งและองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองจะต้องใช้อำนาจภายในขอบเขตของกฎหมายเท่านั้น กล่าวคือ ฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติการโดยเคารพกฎหมายและภายในขอบอำนาจที่กฎหมายให้ไว้ ฝ่ายปกครองจะต้องไม่ใช้อำนาจตามอำเภอใจ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชนนั้น เป็นความสัมพันธ์ซึ่งอาศัยกฎหมายเป็นหลัก กรณีที่ต้องลิดรอนสิทธิเสรีภาพหรือก่อให้เกิดภาระหน้าที่แก่ประชาชน เช่น การเก็บภาษีอากรจากประชาชน การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การจำกัดหรือรอนสิทธิในที่ดินของเอกชน การสั่งให้รื้อถอนอาคาร เป็นต้น จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายอนุญาตให้อำนาจไว้เท่านั้น และการกระทำใด ๆ ของรัฐในทางปกครองจะต้องกระทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม อีกทั้งต้องพยายามให้ “ความเสมอภาค” แก่ประชาชนที่จะได้รับผลจากการกระทำทางปกครองโดยเท่าเทียมกัน ซึ่งได้เกิดเป็นหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันบทบาทของรัฐสมัยใหม่ ได้เปลี่ยนแปลงจากรัฐที่ควบคุมน้อยมาเป็นรัฐที่ควบคุมมากซึ่งรัฐได้มีการบัญญัติกฎหมายออกมามากมายเพื่อให้อำนาจแก่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองควบคุมกิจการต่าง ๆ ของประชาชน ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม

หรือการเมือง รัฐจึงมีโอกาสที่จะเกิดข้อพิพาทกับประชาชนมากขึ้น ดังนั้น รัฐเสรีประชาธิปไตย จึงจำเป็นต้องจัดให้มีการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง โดยการคิดหาระบบรูปแบบและวิธีการควบคุมฝ่ายปกครองเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน (อมร จันทรสมบูรณ์, 2533)

ระบบการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

โกลิน ฟลกุล (2542) กล่าวไว้ว่า “รูปแบบและวิธีการควบคุมการฝ่ายปกครอง” ในวารสารนิติศาสตร์ 12, ฉบับศาลปกครอง (สิงหาคม 2542) ว่า การควบคุมตรวจสอบว่าการกระทำใด ๆ ของฝ่ายปกครองชอบด้วยกฎหมายหรือไม่นั้น จะต้องมียุทธวิธีที่ควบคุมการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองได้ทุกด้านและจะต้องพยายามให้การใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของฝ่ายปกครองนั้น ให้มีความสมดุลกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนแต่ละคนให้ได้ ปัญหาต่อมาจึงมีว่าควรให้องค์กรของรัฐองค์กรใดทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด รัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายได้ให้คำตอบสำหรับปัญหานี้ไว้แตกต่างกันหลายแนวทาง จึงก่อให้เกิดระบบควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองหลายระบบด้วยกัน ได้แก่

(1) การควบคุมแบบป้องกัน

การควบคุมแบบนี้สามารถควบคุมฝ่ายปกครองไม่ให้กระทำการอันเป็นการขัดต่อกฎหมายหรือทำให้เสียหายแก่สิทธิของประชาชนก่อนที่จะมีการกระทำทางปกครอง กล่าวคือเป็นการควบคุมในระยะเตรียมการก่อนที่ฝ่ายปกครองจะมีคำสั่งหรือการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น การกำหนดให้การกระทำทางปกครองบางประการต้องได้รับความเห็นชอบเบื้องต้นจากองค์กรที่ทำหน้าที่ด้านนี้ การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการก่อนมีการกระทำทางปกครองโดยวิธีการโต้แย้ง การปรึกษาหารือ หรือการไต่สวนทั่วไป การให้ประชาชนรับรู้และเข้าถึงเอกสารราชการ การให้ประชาชนรับรู้โดยมีการให้เหตุผลในคำสั่งทางปกครอง เป็นต้น

(2) การควบคุมแบบแก้ไข

เป็นการควบคุมภายหลังที่ได้มีการกระทำทางปกครองแล้ว เช่น กรณีที่มีคำสั่งหรือการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งของฝ่ายปกครองออกมาแล้ว หากกระทบถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนแล้ว ประชาชนสามารถร้องเรียนขอให้ตรวจสอบการกระทำทางปกครองนั้นได้หรือเรียกร้องให้เยียวยา ค่าเสียหายได้ เป็นต้น ดังนั้น ระบบการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองโดยองค์กรอาจแบ่งการควบคุมแบบแก้ไขออกได้เป็นสองระบบ คือ ระบบการควบคุมภายในและการควบคุมภายนอกฝ่ายปกครอง (โกลิน ฟลกุล, 2542)

ระบบการควบคุมภายในฝ่ายปกครอง

ระบบการควบคุมภายในฝ่ายปกครองโดยองค์กรฝ่ายบริหาร ได้แก่ บรรดาองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในการกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งซึ่งระบบการควบคุมดังกล่าวนี้ สามารถแบ่งออกได้เป็น

(1) การควบคุมบังคับบัญชา

เป็นกรณีที่ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจทั่วไปตามหลักการบังคับบัญชาที่มีอยู่เหนือผู้ใต้บังคับบัญชาตรวจสอบทั้งความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสม (ดุลพินิจ) ในการกระทำ

ทางปกครองต่าง ๆ ของผู้บังคับบัญชา หากการกระทำนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือชอบด้วยกฎหมาย แต่ไม่เหมาะสม ผู้บังคับบัญชาก็อาจยกเลิ กเพิกถอน หรือสั่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงการกระทำนั้นได้

กรณีข้างต้นนี้ ผู้บังคับบัญชาอาจใช้อำนาจควบคุมการกระทำของ ผู้บังคับบัญชาได้โดยการริเริ่มของผู้บังคับบัญชาเอง หรือเมื่อมีเอกชนซึ่งเป็นผู้ได้รับความเสียหายหรือ อาจได้รับผลกระทบจากการกระทำทางปกครองนั้นร้องเรียน ก็ได้

(2) การกำกับดูแลทางปกครอง (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2539)

คำว่า “การกำกับดูแล” ตามกฎหมายมหาชนฝรั่งเศสเป็นคำคำเดียวกัน “การกำกับดูแล” ตามกฎหมายเอกชนฝรั่งเศส โดยทั่วไปในกฎหมายแพ่งใช้อธิบายถึงวิธีการในการ บริหารทรัพย์สินของบุคคลไร้ความสามารถ เช่น ผู้เยาว์ เป็นต้น การกำกับดูแลคำนี้ได้นำมาใช้ใน กฎหมายปกครองฝรั่งเศสเป็นเวลานานแล้ว โดยไม่ปรากฏแน่ชัดว่าเมื่อใดเพื่ออธิบายถึงการที่ตัวแทน ของรัฐ ดูแลกิจกรรมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์การมหาชนอิสระเพื่อให้องค์กรเหล่านี้ ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย กล่าวคือ เป็นกรณีที่ต้องคุ้มครองในส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค ใช้อำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กรุงเทพมหานคร เทศบาล ต่าง ๆ ตลอดจนองค์การมหาชนอิสระ เช่น สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 โรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 ฯลฯ หากองค์กรฝ่าย ปกครองส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคแล้วแต่กรณีเห็นว่าการกระทำขององค์กรดังกล่าวไม่ชอบด้วย กฎหมาย องค์กรฝ่ายปกครองส่วนกลางหรือภูมิภาค มีอำนาจไม่อนุมัติให้การกระทำนั้นมีผลบังคับ หรือ อาจยกเลิ กเพิกถอนการกระทำนั้นแล้วแต่กรณีได้

ฉะนั้น นิยามที่น่าจะอธิบายคำว่า “การกำกับดูแล” ได้ดีที่สุดก็คืออำนาจการ ควบคุมที่มีอยู่อย่างจำกัดตามพระราชบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือขององค์กรและเหนือการ กระทำขององค์กรกระจายอำนาจ โดยมีเป้าหมายที่การปกป้องผลประโยชน์ทั่วไปของรัฐ

แม้ว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. 1946 ปี ค.ศ. 1958 และปี ค.ศ. 1982 จะม ี ความพยายามที่จะนำคำว่า “การควบคุม” มาใช้แทนคำว่า “การกำกับดูแล” แต่กระนั้นก็ตามการใช้คำว่า “การกำกับดูแล” ก็ยังมีความจำเป็นอยู่ ทั้งนี้เพราะคำว่า “การควบคุม” มีความหมายที่กว้างเกินไป

การกำกับเป็นอำนาจควบคุมชนิดหนึ่ง คำว่า “อำนาจควบคุม”หรือ “การ ควบคุม” มีความหมายได้สองนัย คือ

ความหมายอย่างแคบ การกำกับตามความหมายนี้ หมายถึงการตรวจสอบว่า นิติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เท่านั้น

ความหมายอย่างกว้าง การควบคุมการกระทำทุกอย่างไม่มีกรกระทำนั้นจะ มีผลในทางกฎหมายหรือไม่ หรือเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำใด ๆ นอกเหนือจากนิติกรรมตามความหมายนี้ การควบคุมจึงมิได้จำกัดอยู่แต่เฉพาะการควบคุมความชอบ ด้วยกฎหมาย แต่ยักรวมถึงการควบคุมความเหมาะสมในการตัดสินใจ หรือการใช้อำนาจดุลพินิจ ด้วย

จะเห็นได้ว่า การกำกับดูแลเป็นการควบคุมชนิดหนึ่งที่อยู่กึ่งกลางระหว่างการ ควบคุมในความหมายอย่างกว้างและอย่างแคบ ทั้งนี้ เพราะไว้ในรัฐใดรัฐหนึ่งฝ่ายนิติบัญญัติอาจจะบ ุให้ มีการกำกับดูแลทั้งหมดตามความหมายอย่างกว้างขวางหรือการกำกับดูแลบางส่วนตามความหมายอย่าง

แคบ กล่าวโดยสรุปการกำกับดูแลและการควบคุม ถือว่ามีจุดร่วมกันทั้งในเนื้อหาและเป้าหมาย นั่นคือ การตรวจสอบการกระทำของอีกองค์กรหนึ่ง

ระบบการควบคุมภายนอกฝ่ายปกครอง

ระบบการควบคุมภายนอกฝ่ายปกครอง โดยองค์กรมีอยู่หลายองค์กรด้วยกัน ได้แก่ องค์กรควบคุมทางการเมืองที่สำคัญโดยรัฐสภา การควบคุมโดยองค์กรพิเศษ โดยออมбудสแมน (Ombudsman) และการควบคุมโดยองค์กรตุลาการหรือศาล ดังนั้น ระบบการควบคุมภายนอกฝ่ายปกครองจึงมีหลายระบบด้วยกัน แต่ในที่นี้จะขอกล่าวเฉพาะระบบการควบคุมโดยองค์กรตุลาการ เนื่องจากในบรรดาการควบคุมการกระทำทางปกครองทุกระบบที่กล่าวมาข้างต้น การควบคุมโดยองค์กรตุลาการนับได้ว่าเป็นกระบวนการตรวจสอบที่สำคัญที่สุดที่ให้หลักประกันแก่เอกชนได้ดีกว่าระบบอื่น ๆ ทั้งหมด เพราะว่าการควบคุมการกระทำทางปกครองโดยศาลจะวางอยู่บนพื้นฐานของหลักการสำคัญได้แก่ หลักการว่าด้วยการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ รัฐใดไม่มีระบบการควบคุมดังกล่าวแม้ว่ารัฐนั้นจะมีการควบคุมฝ่ายปกครองระบบอื่น ๆ อยู่แล้วก็ตามก็ไม่ใช้รัฐเสรีประชาธิปไตยที่แท้จริง เหตุผลที่สนับสนุนความเห็นดังกล่าวมีดังต่อไปนี้ (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2538)

(1) องค์กรตุลาการหรือศาลสามารถใช้อำนาจหน้าที่ของตนได้อย่างอิสระ ไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลทางการเมือง อันได้แก่ องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ และองค์กรฝ่ายบริหาร ดังนั้น ความเป็นอิสระของศาลนี้จึงมีความเป็นกลาง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง “ปราศจากอคติลำเอียง” ในการพิจารณา วินิจฉัยข้อพิพาทต่าง ๆ ไม่ว่าปัญหาข้อพิพาทนั้นจะเป็นปัญหาข้อพิพาทระหว่างราษฎรด้วยกันเองหรือระหว่างราษฎรกับองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองก็ตาม

(2) การใช้อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนั้น องค์กรตุลาการไม่อาจริเริ่มใช้อำนาจได้เอง กล่าวคือ จะต้องเป็นผู้เสนอปัญหาข้อพิพาทของตนขึ้นสู่ศาล ศาลจึงจะใช้อำนาจหน้าที่ของตนในการวินิจฉัยชี้ขาดต่อไปได้ และเมื่อศาลได้รับคำฟ้องหรือคำร้องที่ได้มีการเสนออย่างถูกต้องแล้วศาลจะต้องพิจารณาพิพากษาคดีเสมอ จะปฏิเสธไม่ยอมพิจารณาพิพากษาคดีไม่ได้และต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเวลาอันสมควร

(3) กระบวนการพิจารณาของศาล ก่อนมีคำพิพากษาหรือคำสั่งต้องเป็นไปโดยเปิดเผยด้วยการเปิดโอกาสให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายนำพยานหลักฐานเข้านำเสนอข้ออ้างข้อเถียงของตนและหักล้างข้ออ้างข้อเถียงของอีกฝ่ายหนึ่งได้อย่างเต็มที่ ซึ่งย่อมทำให้ผู้พิพากษาได้มีโอกาสตรวจสอบความถูกต้องของปัญหาข้อพิพาทอย่างรอบด้านวิธีพิจารณาเช่นว่านี้มักจะไม่ปรากฏในการควบคุมระบบอื่น ๆ

(4) ศาลต้องให้เหตุผลประกอบคำพิพากษาของตนเองเสมอในการพิจารณาพิพากษาคดีผู้พิพากษาจะต้องให้เหตุผลประกอบคำพิพากษาของตน เพราะฉะนั้น ผู้พิพากษาจะต้องพิพากษายกในกรอบระบบกฎหมายและมีเหตุผลที่มหาชนรับฟังได้ และเมื่อศาลได้มีคำพิพากษาแล้ว คำพิพากษาของศาลย่อมเป็นยุติ

## 2.2 อำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง

“ศาลปกครอง” เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยทำหน้าที่เป็นองค์กร

พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ซึ่งคดีปกครองนั้นก็คือข้อพิพาทระหว่างเอกชนฝ่ายหนึ่งกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอีกฝ่ายหนึ่ง หรือเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง ทั้งนี้ เพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและเพื่อสร้างบรรทัดฐานที่ถูกต้องในการปฏิบัติราชการ ซึ่งความพยายามในการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยนั้น ได้มีวิวัฒนาการตั้งแต่อดีตมาเป็นเวลาอันยาวนานโดยพัฒนามาจากคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ วินิจฉัยร้องทุกข์ซึ่งทำให้ระบบศาลของประเทศไทยเป็นระบบศาลคู่ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติให้มีการจัดตั้งศาลปกครองในระบบศาลคู่ แม้ว่าก่อนหน้านั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 จะได้มีบทบัญญัติที่กล่าวถึงการจัดตั้งศาลปกครองก็ตาม 4 แต่ก็ยังมิได้มีการดำเนินการเพื่อการจัดตั้ง จนเมื่อมีการปฏิรูปทางการเมืองเกิดขึ้น จึงได้มีบทบัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้นอีกครั้ง โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ประกอบกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ทำให้เกิดมีศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยโดยวันที่ 9 มีนาคม 2544 เป็นวันที่ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดได้เปิดทำการตามกฎหมายเป็นครั้งแรก

ศาลปกครองเป็นองค์กรตุลาการที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดพิพาททางปกครองหรือเรียกว่า “คดีปกครอง” ซึ่งเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน และเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำการล่าช้าในการกระทำ หรือละเว้นการกระทำที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย

อำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง

บวรศักดิ์ อรรถมนเณ (2537) ได้ให้คำอธิบายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองไว้ พอสรุปได้ว่า ศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีที่ประชาชนและหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐพิพาทกันว่าการกระทำทางปกครอง คำสั่งทางปกครอง หรือนิติกรรมทางปกครอง เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ชาญชัย แสวงศักดิ์ (2545) ได้ชี้ให้เห็นถึงเขตอำนาจของศาลปกครองไว้พอสรุปได้ว่า ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคำสั่งทางปกครองใดไม่ชอบด้วยกฎหมายศาลปกครองมีอำนาจสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นได้ และมีอำนาจหน้าที่พิพากษาให้รัฐหรือองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบต่อค่าเสียหายให้แก่ประชาชนผู้เสียหายด้วย

ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของศาลปกครองจึงแยกพิจารณาได้เป็น 3 ส่วน คือ

(1) องค์กรที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครอง คือ องค์กรใช้อำนาจทางปกครอง ซึ่งได้แก่ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น ราชการอิสระ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรอื่นๆ ที่ใช้อำนาจปกครอง

(2) การกระทำที่ถูกควบคุมตรวจสอบโดยศาลปกครอง คือการกระทำขององค์กรฝ่ายปกครอง ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

(2.1) การกระทำทางปกครองที่เป็นการปฏิบัติทางกายภาพ เช่น การรื้อถอนอาคาร การก่อสร้างถนน ฯลฯ ซึ่งการกระทำดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนได้

(2.2) คำสั่งหรือคำวินิจฉัยทางปกครองที่มีผลใช้บังคับเป็นการเฉพาะ เช่น คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต ฯลฯ หรือคำสั่งที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ฯลฯ

(3) ศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ทั้งในแง่ของรูปแบบ อำนาจ วัตถุประสงค์และวิธีการใช้อำนาจว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

บทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจของศาลปกครองนั้น ได้แก่ มาตรา 276 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และมาตรา 233 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รวมทั้งมาตรา 9 และมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจของศาลปกครองไว้แตกต่างกันในแง่ของคู่กรณีในข้อพิพาทกับในแง่ของลักษณะของข้อพิพาท ดังนี้ (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2548)

### 2.2.1 อำนาจของศาลปกครองตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 276 วรรคหนึ่ง 37 บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษา “คดีปกครอง” ที่มีลักษณะสำคัญ 2 ประการ คือ

#### 2.2.1.1 เป็นข้อพิพาทระหว่างคู่ความดังต่อไปนี้

1) เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลฝ่ายหนึ่งกับเอกชนอีกฝ่ายหนึ่ง

2) เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน

2.2.1.2 ลักษณะของข้อพิพาทนอกจากต้องเป็นข้อพิพาทระหว่างคู่ความตาม (2.2.1.1) แล้วยังต้องเป็นเรื่องพิพาทอันเนื่องมาจาก

1) การกระทำ หรือการละเว้นการกระทำ ที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือ

2) การกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าการพิจารณาว่าอย่างไรจึงจะเป็น “คดีปกครอง” นั้น มิใช่จะพิจารณาแต่เพียงว่าเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนเท่านั้น เพราะข้อพิพาทที่เกิดขึ้นอาจเป็นข้อพิพาททางแพ่ง ซึ่งเมื่อเป็นข้อพิพาททางแพ่งแล้วต้องนำไปฟ้องยังศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีเขตอำนาจ ดังนั้น จึงต้องพิจารณาลักษณะทั้ง 2 ประการ ข้างต้นประกอบกัน

### 2.2.2 อำนาจศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ประกาศใช้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ถูกยกเลิกบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญใหม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองไว้ในมาตรา 223 โดยบทบัญญัติส่วนใหญ่ยังคงอำนาจศาลปกครองไว้เช่นเดียวกับที่บัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ดังนี้

มาตรา 223 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาระหว่างหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กับเอกชน หรือระหว่าง หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติรวมทั้งอำนาจพิจารณาพิพากษาเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

อำนาจศาลปกครองตามวรรคหนึ่งไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นให้มี ศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้นและจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้

ส่วนที่บัญญัติไว้แตกต่างกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 คือ

#### 2.2.2.1 เกี่ยวกับเขตอำนาจศาล

1) บทบัญญัติตามมาตรา 223 วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติขยายเขตอำนาจศาลปกครองในการตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองให้ครอบคลุมถึงองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐทุกประเภท ซึ่งเท่ากับเป็นการขยายนิยามหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

2) บทบัญญัติตามมาตรา 253 วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่พิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลัง

2.2.2.2 เกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดี มาตรา 257 (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีสิทธิยื่นเรื่องต่อศาลปกครองได้อีกทางหนึ่งนอกเหนือจากผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา

ซึ่งจากความแตกต่างในสาระสำคัญดังกล่าวเกี่ยวกับศาลปกครองทำให้เขตอำนาจศาลปกครองและผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองขยายและครอบคลุมได้มากกว่าที่บัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

#### 2.2.3 อำนาจของศาลปกครองตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจตามมาตรา 9 ประกอบกับบทบัญญัติมาตรา 72 แล้วในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง 6 ประเภท ดังนี้ (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2544)

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายออกกฎคำสั่งหรือการกระทำทางปกครองอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริตหรือมีลักษณะเป็นการเลือก

ปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

ในกรณีดังกล่าวข้างต้น ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับโดยสั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่ง หรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน 42 โดยศาลปกครองจะกำหนดว่าให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลัง หรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่งก็ได้ หรือจะกำหนดให้มีเงื่อนไขอย่างใดด้วยก็ได้ ทั้งนี้ ตามความเป็นธรรมแห่งกรณี

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

กรณีดังกล่าวข้างต้น ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับโดยสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎคำสั่ง ทางปกครองหรือคำสั่งอื่นหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

กรณีดังกล่าวข้างต้น ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับโดยสั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สิน หรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

กรณีดังกล่าวข้างต้น ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับโดยสั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สิน หรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

กรณีดังกล่าวข้างต้น ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับโดยสั่งให้บุคคลกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

ในปัจจุบันนี้ คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง มี 2 กรณี ได้แก่ (บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, 2548)

(1) การฟ้องเรื่องเงินค่าทดแทนตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

(2) การฟ้องโต้แย้งคำ วินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการบริหารผังเมือง

ส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

คดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง เว้นแต่คดีที่อยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

คดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดี ดังต่อไปนี้

- (1) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด
- (2) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี
- (3) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด
- (4) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

#### 2.2.3.1 โครงสร้างของศาลปกครองไทย

ศาลปกครองแบ่งโครงสร้างออกได้เป็น 2 ชั้นศาล ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 คือ ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด

#### 2.2.3.2 ศาลปกครองชั้นต้น แบ่งออกเป็น

1) ศาลปกครองกลาง มีอำนาจ พิจารณาพิพาทภาคีต่างๆ ที่เกิดขึ้น หรือที่ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาในเขตท้องที่ 8 จังหวัด ครอบคลุมพื้นที่ ของกรุงเทพมหานคร นครปฐม นนทบุรี ปทุมธานี ราชบุรี สมุทรปราการ สมุทรสงคราม และสมุทรสาคร และมีเขตอำนาจ ในเขตจังหวัดอื่นที่ยังมิได้อยู่ในเขตอำนาจ ของ ศาลปกครองในภูมิภาคอื่น ทั้งยังอาจรับพิจารณาพิพาทภาคีที่อยู่ในเขตอำนาจ ของศาลปกครองในภูมิภาคต่างๆ ที่มายื่นฟ้องต่อศาลปกครองกลางได้ด้วย

2) ศาลปกครองในภูมิภาค มีเขตอำนาจ ดังนี้

การจัดตั้งและการกำหนดเขตอำนาจของศาลปกครองในภูมิภาคให้กระทำโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งต้องคำนึงถึงปริมาณคดีและการบริหารบุคลากรของศาลปกครอง โดยจะกำหนดให้เขตอำนาจศาลปกครองในภูมิภาคครอบคลุมเขตการปกครองหลายจังหวัดก็ได้ แต่ปัจจุบันในระหว่างยังไม่อาจเปิดทำการศาลปกครองในภูมิภาคครบตามที่กำหนด ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจ ออกประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้ศาลปกครองในภูมิภาคที่เปิดทำการแล้วมีเขตอำนาจในจังหวัดใดที่อยู่ใกล้เคียงกับศาลปกครองนั้นเพิ่มเติมได้ตามที่สมควร ปัจจุบันมีศาลปกครองชั้นต้น จำนวน 10 แห่ง คือ ศาลปกครองเชียงใหม่ ศาลปกครองสงขลา ศาลปกครองนครราชสีมา ศาลปกครองขอนแก่น ศาลปกครองพิษณุโลก ศาลปกครองระยอง ศาลปกครองนครศรีธรรมราช ศาลปกครองอุดรธานี และศาลปกครองอุบลราชธานี

#### 2.2.3.4 ศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุดมีเพียงศาลเดียวโดยตั้งอยู่ที่กรุงเทพมหานคร จึงไม่มีข้อจำกัดด้านเขตอำนาจ ดังนั้นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด ไม่ว่าจะมูลคดีจะเกิดที่ใด หรือผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาอยู่ที่ใดก็สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดได้ เพียงแต่ต้องยื่นฟ้องให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ คดีนั้นต้องยื่นฟ้อง ต่อศาลปกครองสูงสุดโดยตรง ถ้าเป็นคดีตามมาตรา 11 (1) (2) และ (3) หรือยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้น ถ้าเป็นคดีอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่ง ของศาลปกครองชั้นต้นตาม มาตรา 11 (4)

#### 2.2.3.5 เหตุผลความจำเป็นในการแบ่งแยกเขตอำนาจพิจารณาคดีปกครอง

โดยหลัก “กระบวนการยุติธรรมทางศาลจะต้องแยกจากการปกครองทุกระดับ” แต่สำหรับการตรวจสอบและยกเลิกเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองโดยศาลในกฎหมายมหาชน เช่น ศาลปกครองหรือศาลรัฐธรรมนูญ เป็นข้อยกเว้นจากหลักที่ห้ามมีกระบวนการพิจารณาในระหว่างสองฝ่าย

คือทั้งในฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ โดยมีความเข้าใจว่าจะทำให้ขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ ทั้งนี้ก็เกิดจากเหตุผลความจำเป็นบางประการ ในการตรวจสอบควบคุมการกระทำทางปกครองไม่ว่าจะโดยการร้องเรียนภายในฝ่ายปกครองในลักษณะกึ่งพิพาทที่มีวิธีดำเนินการในลักษณะใกล้เคียงกับวิธีพิจารณาในศาล การฟ้องร้องคดีปกครองต่อศาลไม่ว่าจะในรูปของศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมก็ตามย่อมสามารถทำได้โดยไม่ขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ เป็นการแยกการใช้อำนาจอธิปไตย และองค์กรที่จะมีอำนาจพิจารณาคดีปกครองก็ต้องเป็นองค์กรที่มีเขตอำนาจพิจารณาซึ่งโดยหลักแล้วองค์กรที่มีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ก็คือ “ศาล” ประชาชนผู้ถูกกระทบสิทธิจากการกระทำทางปกครองย่อมสามารถฟ้องคดีต่อศาลได้ ดังนั้น ศาลที่จะรับฟ้องคดีได้นั้นจำเป็นต้องมีเขตอำนาจศาล (หัสสุตมิ วิจิตตวิริยกุล, 2534)

โดยเหตุนี้ การแบ่งแยกเขตอำนาจพิจารณาคดีปกครอง จึงหมายถึงการแยกใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐในทางตุลาการเกี่ยวกับการควบคุมชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ออกต่างหากจากคดีทั่ว ๆ ไป ซึ่งในที่นี้เป็น การแบ่งแยกเขตอำนาจระหว่างศาลปกครองกับศาลยุติธรรม โดยให้แต่ละองค์กรนั้นมีเขตอำนาจในการตัดสินชี้ขาดหรือพิจารณาพิพากษาคดีตามเนื้อหาของประเภทคดีที่กำหนดไว้ให้อยู่ในเขตอำนาจของตนเอง เพื่อให้เกิดหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ดังนั้น ความจำเป็นที่จะต้องแบ่งแยกอำนาจพิจารณาคดีปกครอง ออกมาต่างหากจากคดีอื่นนั้น มีดังต่อไปนี้

1) กฎหมายปกครองมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากกฎหมายเอกชน เนื่องจากกฎหมายปกครองเป็นกฎหมายว่าด้วยจัดตั้งหรือการจัดรูปองค์กรหน่วยงานของรัฐหรือการกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้บริการสาธารณะเป็นส่วนรวม

2) คดีปกครองมีลักษณะที่แตกต่างจากคดีแพ่ง เนื่องจากคดีปกครองต้องการแสวงหาความจริง ศาลมีบทบาทสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานจากคู่ความหรือคู่กรณี

3) ตุลาการศาลปกครองจะมีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับคดีปกครอง เนื่องจากในการพิจารณาคดีปกครองและระบบศาลปกครองจะเป็นการสร้างผู้เชี่ยวชาญคดีปกครอง ศาลจะต้องเป็นผู้ควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง จึงต้องมีความรอบรู้ในระบบการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อที่จะได้สามารถเข้าไปตรวจสอบการดำเนินการของฝ่ายปกครองได้โดยไม่ทำให้เสียประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและรู้ว่ากรณีใดไม่สมควรก้าวล่วงเข้าไปแทรกแซง

4) เอกชนจะได้รับความคุ้มครองจากการกระทำของฝ่ายปกครองได้มากขึ้น เพราะหลักเกณฑ์การวินิจฉัยคดีปกครองจะสร้างกลไกการควบคุมการใช้ดุลพินิจ โดยหลักกฎหมายมหาชนหรือนิติวิธีทางกฎหมายมหาชน ซึ่งในปัจจุบันนี้หลักกฎหมายเอกชนส่วนใหญ่ไม่อาจก้าวล่วงเข้าไปควบคุมดุลพินิจของฝ่ายปกครองได้

## 2.3 แนวคิดเกี่ยวกับคดีปกครอง

### 2.3.1 ความหมายของคดีปกครอง

คดีปกครองมีฐานมาจากการกระทำทางปกครอง ซึ่งในแต่ละประเทศ อาจมีประวัติศาสตร์ และข้อความคิดเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองที่แตกต่างกันไปบ้าง แต่จากการศึกษามัณฑิลาการทางกฎหมายทางมหาชนหลายท่านที่ได้ให้นิยามความหมายคดีปกครองไว้ ดังนี้คือ

#### 2.3.1.1 ความหมายทั่วไปของคดีปกครอง

ศาสตราจารย์ Leon Moureau ให้ความเห็นไว้ว่า คดีปกครองเกิดขึ้นจากสถานการณ์ที่มีความขัดแย้งหรือโต้เถียงกันอันเกิดขึ้นจากกิจกรรมของฝ่ายปกครอง (ประสาท พงษ์สุวรรณ , 2547) โดยศาสตราจารย์ Moureau พอใจนิยามนี้มากกว่านิยามที่เห็นว่าคดีปกครอง คือข้อพิพาท (litiges) หรือข้อโต้เถียงกันโดยมีคู่กรณีฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายปกครอง เพราะตามความหมายแรกนั้นได้ผูกนิยามคดีปกครองไว้กับกิจกรรมของฝ่ายปกครอง (activity administrative) ซึ่งหากไม่มีกิจกรรมนี้ย่อมไม่เกิดคดีปกครองขึ้นได้ แต่ความหมายที่ศาสตราจารย์ Moureau ให้ไว้ นักกฎหมายฝรั่งเศสยังถือว่าเป็นความหมายที่กว้างเกินไป เพราะปกติกฎหมายว่าด้วยคดีปกครองจะเกี่ยวข้องกับคดีในศาลการฟ้องคดีต่อศาล และเป็นเรื่องของศาลปกครอง

ศาสตราจารย์ Charles Debbasch ให้คำจำกัดความของคดีปกครอง (le contentieux administratif) ไว้ว่า คดีปกครองรวมถึงกฎเกณฑ์ทั้งปวงที่ใช้แก่การแก้ปัญหาในลักษณะทางศาล (Juridictionnel) ในข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากกิจกรรมทางปกครอง (โกคิน พลกุล, 2528)

ศาสตราจารย์ J-M. Auby และ R. Drago ได้กล่าวไว้ว่า คดีปกครอง หมายถึงข้อพิพาท (litiges) ที่เกิดจากกิจกรรมของฝ่ายปกครองสาธารณะ ตลอดจนกระบวนการเพื่อแก้ปัญหาข้อพิพาท (โกคิน พลกุล, 2528)

บรรเจิด สิงคะเนติ (2534) ได้สรุปความหมายของคดีปกครองได้ 2 นัย คือ

#### (1) ความหมายคดีปกครองอย่างกว้าง

คดีปกครองตามความหมายนี้ หมายถึง บรรดาข้อพิพาทระหว่างรัฐ (ฝ่ายปกครองหรือองค์กรอื่นที่ได้รับมอบอำนาจมหาชนในการดำเนินการทางปกครองหรือสาธารณะกิจบางประเภท) กับประชาชนหรือองค์กรมหาชนอื่น ๆ โดยมีวัตถุประสงค์แห่งข้อพิพาทเป็นนิติกรรมทางปกครอง สัญญาทางปกครอง ปฏิบัติการทางปกครอง และกฎหมายลำดับรอง

#### (2) ความหมายคดีปกครองอย่างแคบ

คดีปกครองตามความหมายอย่างแคบ หมายถึง บรรดาข้อพิพาทระหว่างรัฐ (ฝ่ายปกครองหรือองค์กรอื่นที่ได้รับมอบอำนาจมหาชนในการดำเนินการทางปกครองหรือสาธารณะกิจบางประเภท) กับประชาชนหรือองค์กรมหาชนอื่น ๆ โดยมีวัตถุประสงค์แห่งข้อพิพาทเป็นนิติกรรมทางปกครอง สัญญาทางปกครอง และกฎหมายลำดับรองเมื่อพิจารณาความหมายข้างต้น ทั้งสองความหมายมีจุดร่วมที่เหมือนกัน คือ มีรัฐเป็นคู่กรณีในคดีพิพาทอาจเป็นกรณีรัฐกับประชาชนหรือ รัฐกับองค์กรมหาชนอื่น ๆ เพียงแตกต่างกันตรงวัตถุประสงค์แห่งข้อพิพาทที่คดีปกครองตามความหมายอย่างกว้าง รวมปฏิบัติการทางปกครองด้วย

#### 2.3.1.2 ความหมายเฉพาะของคดีปกครอง

ความหมายเฉพาะของคดีปกครองประเทศไทย

มาตรา 223 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติวางกรอบให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อยู่ในอำนาจ โดยได้บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจศาลปกครอง” อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะมีการบัญญัติเกี่ยวกับประเภทคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญปัจจุบัน ก็ได้มีนักวิชาการทางกฎหมายมหาชนของไทยได้ให้นิยามความหมายของคำว่า “คดีปกครอง” ไว้บ้างแล้วอันอาจถือได้ว่าเป็นรากฐานตามแนวทางทฤษฎีกฎหมายที่นำไปสู่การบัญญัติเป็นกฎหมายในปัจจุบัน ได้แก่

ชาญชัย แสวงศักดิ์ (2555) ก็ได้ให้ความหมายของคดีปกครองว่า “คดีปกครอง คือคดีหรือข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือผู้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐพิพาทกับฝ่ายเอกชน หรือหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันพิพาทกันเอง”

ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนกุล (2537) ได้ให้คำนิยามของคำว่า “คดีปกครอง” หมายความว่า กรณีต่าง ๆ ที่เกิดเป็นปัญหาขึ้นระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน เนื่องจากการปฏิบัติของฝ่ายปกครองในการดำเนินการบริการสาธารณะหรืออีกนัยหนึ่งการกระทำในทางปกครอง” คือ มีฝ่ายปกครองเป็นคู่กรณีอยู่ด้วยและคดีปกครองเป็นคดีที่มีลักษณะต่อไปนี้เป็น คดีที่ฟ้องฝ่ายปกครองว่ากระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ ใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ กระทำการโดยมิชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งคดีที่เรียกร้องค่าเสียหายเนื่องจากการกระทำในทางปกครองและการฟ้องคดีปกครองก็มีจุดมุ่งหมายที่จะเพิกถอนคำสั่งในทางปกครอง

นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการทางกฎหมายมหาชนของไทยอีกหลายท่านที่ได้มีข้อสังเกตเกี่ยวกับลักษณะของ “คดีปกครอง” ว่าการพิพาทอันเป็นคดีปกครอง คือ ข้อพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชน กรณีอาจเกิดขึ้นกับองค์กรหนึ่งของรัฐหรือกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ปฏิบัติหน้าที่ซึ่งเกิดจากการบังคับใช้กฎหมายหรือเกิดจากการปกครอง และยังรวมข้อพิพาทระหว่างองค์กรของรัฐและข้อพิพาทระหว่างองค์กรของรัฐกับเจ้าหน้าที่ ซึ่งกรณีอาจเกิดจากการปกครอง เช่น เรื่องวินัย คำสั่งเลื่อนระดับหรือการแต่งตั้งข้าราชการคนใดคนหนึ่งให้ดำรงตำแหน่งใด เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปแล้ว “คดีปกครอง” หมายถึง บรรดาข้อพิพาทอันเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองระหว่างองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือองค์กรอื่นที่ได้รับมอบหมายหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะกับเอกชน หรือข้อพิพาทในระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือองค์กรอื่นซึ่งได้รับมอบหมายหน้าที่บริการสาธารณะด้วยตนเอง อย่างไรก็ตาม จะเห็นว่าขอบเขตของคดีปกครองยังกว้างขวางมาก กล่าวคือ คดีปกครองในลักษณะเช่นนี้จะรวมไปถึงการกระทำของรัฐทั้งหมดที่เป็นการกระทำทางปกครอง แต่ในส่วนที่เป็นลักษณะและเนื้อหาของคดีปกครองของประเทศไทยนั้นจำเป็นต้องศึกษาจากคดีปกครองตามแนวคำสั่ง คำพิพากษาของศาลปกครองไทยที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองในการตรวจสอบควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองที่ถือหลักว่าศาลปกครองจะ

มีขอบเขตของอำนาจตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพียงใดนั้นต้องศึกษาวิเคราะห์กันในมาตรา 9 ของพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นหลัก ซึ่งหากพิจารณาถึงบทบัญญัติมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ดังนั้น สรุปได้ว่าคดีปกครองในประเทศไทย หมายความว่าถึง ข้อพิพาทที่จะต้องฟ้อง และดำเนินคดีในศาลปกครอง ซึ่งได้แก่ บรรดาข้อพิพาททั้งหลายที่มีคู่กรณีฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นครณีหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง โดยพิพาทกันในเรื่องเกี่ยวกับกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย การละเลยต่อหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ที่ล่าช้าเกินสมควร การกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย กฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น และสัญญาทางปกครอง (อำพน เจริญชีวินทร์, 2545)

### 2.3.2 ลักษณะทั่วไปของคดีปกครอง

เมื่อได้ศึกษาความหมายเฉพาะของคดีปกครอง ซึ่งมีความหมายแตกต่างกัน แต่อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีสาระสำคัญที่เหมือนกันหรือมีจุดร่วมที่คล้ายคลึงกัน ซึ่งหากพิจารณาถึงลักษณะทั่วไปของคดีปกครองแล้ว อาจจำแนกให้เห็นลักษณะทั่วไปของคดีปกครองได้ดังนี้

#### 2.3.2.1 คดีปกครองเป็นข้อพิพาทที่เกิดจากการกระทำทางปกครอง

คดีปกครองมีพื้นฐานมาจากการกระทำทางปกครอง การกระทำทางปกครองเป็นการกระทำภายในขอบเขตของกฎหมายมหาชน การกระทำในขอบเขตของกฎหมายมหาชนยังอาจแบ่งแยกออกเป็นการกระทำในลักษณะที่เรียกว่า “ปฏิบัติการทางปกครอง” (der Realakt) และการกระทำซึ่งเป็ “การกระทำในทางกฎหมาย” (Rechtsakte) โดยการกระทำในทางกฎหมายเป็นการกระทำที่ต้องอาศัยเจตจำนงของบุคคลธรรมดา ซึ่งกระทำการในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2548) หรือนัยหนึ่งเป็นการกระทำที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมุ่งที่จะก่อตั้งความสัมพันธ์ทางสิทธิและหน้าที่ระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกับเอกชน ส่วนการกระทำทางปกครองที่เป็นการปฏิบัติการนั้นเป็นการกระทำที่ใช้กำลังทางกายภาพเข้าดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามสิทธิและหน้าที่ เช่น เจ้าพนักงานตำรวจใช้รถยกยนต์ที่จอดในที่ห้ามจอด การรื้อสิ่งปลูกสร้างในकुคลองสาธารณะที่ปลูกสร้างผิดกฎหมาย หรือการใช้กำลังเข้าจับกุมผู้กระทำผิดกฎหมาย เป็นต้น

#### 2.3.2.2 คดีปกครองต้องมีคู่ความอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายปกครอง

คดีปกครองต้องมีคู่ความอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายปกครอง หรืออาจจะมีคู่ความทั้งสองฝ่ายเป็นฝ่ายปกครอง เช่น กรณีข้อพิพาทระหว่างรัฐบาลส่วนกลางกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และข้อพิพาทซึ่งมีคู่ความอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายปกครองนั้น จะต้องเป็นข้อพิพาทในขอบเขตของกฎหมายมหาชนไม่ใช่ข้อพิพาทในขอบเขตของกฎหมายเอกชน ซึ่งถือว่าเป็นคดีข้อพิพาททางแพ่งทั่วไป แต่คดีที่ฝ่ายปกครองเป็นคู่ความอยู่ด้วยไม่จำเป็นต้องเป็นคดีปกครองเสมอไป อาจจะเป็นคดีแพ่งก็ได้ เช่น กรณีที่ฝ่ายปกครองดำเนินการตามกฎหมายเอกชน (ประยูร กาญจนกุล, 2537)

#### 2.3.2.3 คดีปกครองเป็นข้อพิพาทระหว่างคู่ความที่ไม่เท่าเทียมกัน

ในคดีแพ่งเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนต่อเอกชนด้วยกันซึ่งคู่ความอยู่ในสถานะที่เท่าเทียมกัน แต่คดีปกครองเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับฝ่ายปกครองซึ่งคู่ความอยู่ในสถานะที่ไม่เท่า

เทียมกัน โดยที่ฝ่ายปกครองอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าเอกชน แต่มีบางกรณีเป็นข้อพิพาทระหว่างฝ่ายปกครองกับฝ่ายปกครองด้วยกัน เช่น องค์การของรัฐส่วนกลางกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กระบวนวิธีพิจารณาคดีปกครองจึงแตกต่างกับกระบวนวิธีพิจารณาคดีแพ่งในข้อสำคัญที่ว่า วิธีพิจารณาคดีปกครองมีวัตถุประสงค์ที่จะตัดสินกรณีพิพาทระหว่างคู่กรณีที่อยู่ในฐานะต่างกัน แต่วิธีพิจารณาคดีแพ่งคู่กรณีที่เผชิญหน้ากันมีผลประโยชน์เหมือนกันและมีอำนาจทำนองเดียวกัน ส่วนคดีปกครองนั้นคู่กรณีสองฝ่ายที่เผชิญหน้ากัน คือ ฝ่ายปกครองและเอกชนต่างป้องกันประโยชน์ต่างกัน กล่าวคือ ฝ่ายปกครองป้องกันประโยชน์สาธารณะ แต่ฝ่ายเอกชนป้องกันประโยชน์ส่วนตัว นอกจากนี้ คู่กรณีก็มีอำนาจต่างกัน กล่าวคือ ฝ่ายปกครองซึ่งดำเนินการใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชนมีอำนาจมากกว่าเอกชนที่ไม่มีอำนาจ เช่นว่านั้น จึงอยู่ในฐานะต่างกัน ไม่เหมือนกับคดีแพ่งที่คู่กรณีมีฐานะตามกฎหมายเสมอกัน

เมื่อคดีปกครองมีลักษณะเฉพาะว่าเป็นข้อพิพาทระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน เป็นสำคัญ ไม่ว่าฝ่ายปกครองจะเป็นคู่ความในข้อพิพาทโดยตรงหรือเป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการทำกิจกรรมทางปกครองก็ตาม ในกฎหมายฝรั่งเศสนั้นถือว่าความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชนที่อาจก่อให้เกิดข้อพิพาทกันขึ้นได้นั้นจะต้องไม่อยู่ภายใต้หลักความเสมอภาคทางกฎหมาย เช่น ในกรณีความสัมพันธ์ระหว่างเอกชน ทั้งนี้ เพราะฝ่ายปกครองมีเอกสิทธิ์ที่พิเศษกว่าเอกชนในการก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ คือ มีอำนาจกระทำฝ่ายเดียว เช่น ในการออกคำสั่งหรือการบังคับการต่างๆ อันเป็นการทำให้เอกชนต้องอยู่ในสภาพที่ด้อยกว่าฝ่ายปกครองเนื่องจากเป็นการกระทำในนามของสาธารณะประโยชน์ (โกลิน พลกุล, 2544)

#### 2.3.2.4 คดีปกครองเป็นคดีที่มุ่งคุ้มครองสิทธิของประชาชน

ตามกฎหมายปกครองฝ่ายปกครองมีเอกสิทธิ์ในการดำเนินการบางประการ เช่น ฝ่ายปกครองอาจกระทำการโดยการแสดงเจตนาฝ่ายเดียว ซึ่งเป็นผลให้เกิดสิทธิและหน้าที่ของบุคคลได้ (l'acte unitéral) กฎหมายสันนิษฐานไว้ก่อนว่าการกระทำโดยการแสดงเจตนาฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองชอบด้วยกฎหมาย (le privilège du préalable) ฝ่ายปกครองมีอำนาจบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่ง หรือการกระทำโดยการแสดงเจตนาฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครอง โดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาของศาล (pouvoir d'imposer l'exécution forcée) (บรรเจ็ด สิงคะเนติ, 2534) การกระทำในลักษณะที่ใช้อำนาจมหาชนดังกล่าวอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนได้ ดังนั้น เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนหรือเป็นการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองให้ถูกต้องชอบด้วยกฎหมาย จึงมีหลักกฎหมายปกครองอยู่หลักหนึ่งซึ่งเรียกว่า “หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย” (Principe de légalité des actes administratifs) โดยหลักกฎหมายปกครองดังกล่าวมีความหมายว่า องค์การของรัฐฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพซึ่งรัฐธรรมนูญของรัฐรับรองและให้ความคุ้มครองแก่ราษฎรแต่ละคนอย่างเท่าเทียมกันได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ และจะต้องกระทำการดังกล่าวโดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย (วรพจน์ วิศวธรพิชญ์, 2538)

ดังนั้น ศาลจึงเข้ามาตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองนั้น มีสาเหตุสำคัญ ๆ คือ ความไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องมาจากผู้กระทำ เนื่องมาจากรูปแบบและวิธีการ เนื่องมาจากจุดมุ่งหมายเนื่องมาจากวัตถุประสงค์แห่งการกระทำ (Object) และเนื่องมาจากมูลเหตุแห่งการกระทำ (But) แต่อย่างไรก็ตาม หน่วยงานของรัฐอาจได้รับความคุ้มครองจากคดีปกครองได้ หากความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐทั้งสองนั้น เป็น

ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐหน่วยหนึ่งที่มีอำนาจเหนือหน่วยงานของรัฐอีกหน่วยหนึ่งในลักษณะของการควบคุมกำกับ เช่น กรณีที่องค์การบริหารส่วนกลางมีอำนาจในการกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีเช่นนี้ ถึงแม้องค์การทั้งสองจะเป็นหน่วยงานของรัฐ แต่ความสัมพันธ์ขององค์การทั้งสองมิได้อยู่ในสถานะที่เท่าเทียมกัน หากแต่ฝ่ายหนึ่งมีอำนาจเหนืออีกฝ่ายหนึ่งเป็นลักษณะของการกำกับดูแล (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2543)

### 2.3.3 ประเภทคดีปกครอง

เป็นการพยายามแยกประเภทการฟ้องโดยพิจารณาจากสถานะทางกฎหมายของผู้ฟ้องคดี เฉพาะที่เป็นพื้นฐานของการฟ้องคดีโดยไม่ได้พิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของผู้พิพากษาบนรากฐานเรื่องนี้เองสามารถแยกการฟ้องร้องออกเป็นกรฟ้องร้องทางภาวะวิสัย (objectif) ซึ่งเป็นการฟ้องเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายทั่ว ๆ ไป ซึ่งได้แก่ การฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างถึงกฎหมายในการฟ้องคดี ส่วนการฟ้องอีกประเภทหนึ่งอยู่บนพื้นฐานกฎหมายทางอัตตะวิสัย (droit subjectif) ซึ่งเป็นการฟ้องเกี่ยวกับสภาพส่วนตัวที่ถูกกระทบกระเทือน ได้แก่ การฟ้องประเภทที่ศาลมีอำนาจเต็มโดยผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างสิทธิของตนเอง Léon Duguit ได้เสนอให้จัดแบ่งประเภทคดีโดยพิจารณาสภาพของปัญหาหรือคดีที่เสนอต่อศาลเป็นหลัก และได้แบ่งคดีปกครองออกเป็น 2 ประเภท (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2543)

(1) คดีปกครองแบบภาวะวิสัย (contentieux objectif) หมายถึง คดีที่กล่าวอ้างว่ามีการละเมิดกฎหมายแห่งกฎหมาย หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิทธิของบุคคล แต่สิทธินั้นเป็นสิทธิที่เป็นส่วนหนึ่งของสถานะทางกฎหมายที่มีลักษณะทั่วไป (situation juridique objective) เช่น สิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญของข้าราชการ โดยวัตถุประสงค์ในการฟ้องคดีคือเพื่อขอให้ศาลพิจารณาถึงกฎหมายเป็นหลัก กล่าวคือ นิติกรรมทางปกครองที่นำมาฟ้องต่อศาลนั้นสอดคล้องกับกฎหมายที่อยู่ในลำดับสูงกว่าหรือไม่ ซึ่งมีลักษณะภาวะวิสัยมาจากการที่มีการพิจารณาถึงความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง โดยมีได้ถือเอาเนื้อหาสิทธิของผู้ฟ้องคดีเป็นหลักในการพิจารณาพิพากษาคดี เมื่อแบ่งตามเกณฑ์นี้คดีที่มีลักษณะเป็นคดีทางด้านภาวะวิสัยจะได้แก่ คดีฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง (le recours pour excès de pouvoir) คดีฟ้องขอให้ศาลตีความ (contentieux de l'interprétation) คดีฟ้องขอให้พิจารณาหรือแสดงความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง (contentieux de l'appréciation de légalité)

(2) คดีปกครองแบบอัตตะวิสัย (Contentieux subjectif) หมายถึง คดีที่กล่าวอ้างว่าสิทธิของผู้กล่าวอ้างซึ่งเป็นสิทธิอันเป็นส่วนหนึ่งของสถานะทางกฎหมายที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง (situation juridique subjective) ได้รับความเสียหาย หรือเพื่อเรียกร้องให้มีการยอมรับความมีอยู่ของสิทธิของผู้ฟ้องคดี เช่น สิทธิของคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งในสัญญา สำหรับประเด็นในพิจารณาว่า "บุคคล" หนึ่งบุคคลใดเป็นผู้ทรงสิทธิทางอัตตะวิสัยหรือไม่ ผู้ฟ้องคดีต้องยกเป็นประเด็นปัญหาว่ามีการกระทบกระเทือนถึงสิทธิในทางอัตตะวิสัยอันเกี่ยวกับสถานการณ์ทางกฎหมายเฉพาะบุคคลของตน โดยวัตถุประสงค์ในการฟ้องคดีคือเพื่อขอให้ศาลพิจารณาถึงสิทธิผู้ฟ้องคดีเป็นหลักกล่าวคือ เป็นการพิจารณาถึงการกระทำต่างๆ ของฝ่ายปกครองที่ฝ่าฝืนหรือกระทบสิทธิประโยชน์ของผู้ฟ้องคดี การฟ้องคดีประเภทอัตตะวิสัย ได้แก่ คดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม (recours de plein contentieux หรือ contentieux de pleine juridiction) อันได้แก่ การดำเนินคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (contentieux contractuel) การดำเนินคดีเกี่ยวกับภาษี (contentieux

fiscal) ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง (la responsabilité) รวมทั้ง การพิจารณาคดีเกี่ยวกับทางสาธารณะ (contentieux de grande voirie) ที่ศาลปกครองมีอำนาจสั่งลงโทษทางอาญาแก่ผู้ทำความผิดเกี่ยวกับ สาธารณะสมบัติของแผ่นดิน (le domaine public) ด้วย

คดีปกครองตาม พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แบ่งออกได้เป็น 5 ประเภทคือ (โกคิน พลกุล, 2545)

(1) คดีพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำทางปกครองฝ่ายเดียว

คดีปกครองประเภทนี้อาจแยกพิจารณาเป็น “การกระทำทางกฎหมายหรือนิติกรรมทางปกครอง” และ “การกระทำทางกายภาพหรือปฏิบัติการทางปกครอง” การกระทำทางปกครองที่กล่าวมาเป็นการใช้อำนาจที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถดำเนินการได้เองฝ่ายเดียวโดยไม่จำเป็นต้องให้เอกชนยินยอมเสียก่อน อันเป็น “เอกสิทธิ์ทางปกครอง” ของฝ่ายปกครอง ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นการออก “กฎ” ที่มีผลเป็นการบังคับทั่วไป เช่น การออกพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ หรือจะเป็นการออก “คำสั่งทางปกครอง” ที่มีผลบังคับเฉพาะราย เช่น คำสั่งลงโทษทางวินัย คำสั่งอนุญาต อนุมัติคำสั่งแต่งตั้งประกาศผลการสอบแข่งขันเข้ารับราชการหรือการเข้าศึกษาต่อซึ่งเป็นกรณีของนิติกรรมทางปกครอง ส่วนคดีพิพาทอันเนื่องมาจาก “การปฏิบัติการทางปกครอง” ของเจ้าหน้าที่ เช่น การก่อสร้างสะพาน ถนน การขุดลอกคลองสาธารณะหรือท่อระบายน้ำสาธารณะหรือการก่อสร้างที่พักคนโดยสาร เป็นต้น

ลักษณะคดีตามข้อ 1 นี้ได้แก่ คดีที่บัญญัติไว้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 (1) ซึ่งตามมาตรา 72 บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิพากษาเพิกถอนกฎ คำสั่ง หรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ดังนั้นจึงมักเรียกคดีปกครองประเภทนี้ว่าเป็นคดีฟ้องขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำ แต่การที่ศาลปกครองจะเพิกถอนหรือสั่งห้ามกระทำได้ ต้องเป็นการที่ศาลปกครองเห็นว่าการกระทำทางปกครองดังกล่าวนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายเหตุไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองตามพ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 (1) จำแนกออกได้ 10 ประการคือ

(1.1) เป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจ การกระทำโดยไม่มีอำนาจนั้นได้แก่ กรณีที่ผู้กระทำไม่มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือไม่มีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยถูกต้องตามกฎหมาย หรือเป็นกรณีที่ผู้กระทำการมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายแต่ไม่ใช่หน่วยงานที่กฎหมายกำหนดให้เป็นผู้มีอำนาจกระทำการในเรื่องนั้น เช่น ในเรื่องใบอนุญาตสถานบริการกฎหมายกำหนดให้เป็นผู้มีอำนาจการตำรวจนครบาลสำหรับกรุงเทพมหานคร และให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่น ๆ ดังนั้นหากเจ้าหน้าที่ของรัฐในตำแหน่งอื่น ๆ ออกคำสั่งอันเกี่ยวเนื่องกับใบอนุญาต เช่น เพิกถอนใบอนุญาตสถานบริการ คำสั่งดังกล่าวนี้จึงเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจ

(1.2) เป็นการกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หมายความว่า หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่เป็นหน่วยงานทางปกครองโดยชอบตามกฎหมายอยู่แล้วและมีอำนาจดำเนินการด้วยเพียงแต่ได้กระทำการไปนอกเหนืออำนาจหน้าที่ของตน เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจเฉพาะในเขตพื้นที่ของตน หากใช้อำนาจออกคำสั่งที่ไปมีผลบังคับใช้ในพื้นที่อื่นต้องถือว่าเป็นการกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่

(1.3) เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย การกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย นับว่าเป็นเหตุที่กว้างที่สุด และสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่พื้นฐานของศาลปกครองที่เป็นองค์กรควบคุม ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ดังนั้น การกระทำทางปกครองใดก็ตามที่เป็นเหตุให้ศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบได้ย่อมถือว่าเป็นเรื่องที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายทั้งสิ้น อย่างไรก็ตามเมื่อเป็นเหตุหนึ่งที่ศาลสามารถใช้เกณฑ์ในการเพิกถอนการกระทำทางปกครอง การกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายจึงต้องมีความหมายหรือขอบเขตที่ชัดเจนในระดับหนึ่ง และเมื่อมีเหตุอื่น ๆ ที่กฎหมายบัญญัติไว้แล้ว ความหมายของเหตุในเรื่องการกระทำทางปกครองที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายจึงควรหมายถึงกรณีต่าง ๆ ที่นอกเหนือจากที่ได้กำหนดไว้แล้ว อันน่าจะได้แก่กรณีที่ฝ่ายปกครองการกระทำการโดยสำคัญผิดในข้อเท็จจริง หรือสำคัญผิดในข้อกฎหมาย หรือเป็นการปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมายผิดพลาด อันเป็นข้อผิดพลาดที่ “มูลเหตุจูงใจ” (motif) ของผู้ออกคำสั่งทางปกครอง ตัวอย่างเช่น กรณีที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนให้แก่ข้าราชการรายหนึ่ง โดยเห็นว่าไม่มีผลงาน มาทำงานสายกลับก่อนเวลาเลิกงาน แต่ข้อเท็จจริงมิได้เป็นเช่นนั้นเลย ดังนั้นเป็นเรื่องที่ได้มีการออกคำสั่งไปโดยสำคัญผิดในข้อเท็จจริงดังนี้ เป็นต้น

(1.4) เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบหรือขั้นตอน เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายกรณีนี้ เช่น กฎหมายกำหนดว่าการกระทำทางปกครองจะต้องกระทำเป็นหนังสือ หากมิได้กระทำเป็นหนังสือการกระทำทางปกครองดังกล่าวก็ไม่ชอบด้วยรูปแบบที่กฎหมายกำหนด หรือกฎหมายกำหนดว่าการจัดสร้างโรงไฟฟ้าจะต้องทำประชาพิจารณ์ก่อนจึงเสนอให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติได้ หากคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติไปก่อนโดยไม่มีการทำประชาพิจารณ์ก็เป็นกรกระทำทางปกครองที่ไม่ถูกต้องตามขั้นตอนและเป็นเหตุไม่ชอบด้วยกฎหมายตามข้อนี้

(1.5) เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น การกระทำทางปกครองอาจมีวิธีการและรายละเอียดตลอดจนลักษณะของงานที่หลากหลายแตกต่างกันตามสภาพของงานแต่ละเรื่อง อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การดำเนินงานของฝ่ายปกครองมีประสิทธิภาพและเกิดความรวดเร็ว บางครั้งฝ่ายปกครองก็อาจต้องปรับปรุงวิธีการต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ด้วย โดยบางกรณีอาจใช้วิธีการหนึ่ง แต่ในอีกกรณีหนึ่งอาจใช้อีกวิธีการที่แตกต่างออกไป หรืออาจจะงดเว้นไม่ใช้วิธีการดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายในกรณีนี้จึงมุ่งหมายเฉพาะการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นเท่านั้น ซึ่งหากไม่มีการปฏิบัติตามจะกระทบต่อความถูกต้องสมบูรณ์ของการกระทำทางปกครองนั้น

(1.6) เป็นการกระทำโดยไม่สุจริต โดยหลักจะพิจารณาจาก “มูลเหตุจูงใจ” ของเจ้าหน้าที่ในการกระทำทางปกครองนั้นๆ เป็นต้นว่า เจ้าหน้าที่ที่ได้ดำเนินการไปโดยใช้เหตุผลส่วนตัวหรือโดยกลั่นแกล้งผู้รับคำสั่งทางปกครองหรือไม่ เช่น ผู้ได้บังคับบัญชารายหนึ่งเคยร้องเรียนผู้บังคับบัญชาของตน ซึ่งผลปรากฏว่าข้อร้องเรียนไม่มีมูลความจริง ผู้บังคับบัญชาไม่พอใจจึงตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงกับผู้ได้บังคับบัญชารายนั้นเพราะเหตุที่ตนถูกร้องเรียน ดังนี้เป็นการใช้อำนาจโดยมิวัตถุประสงค์นอกเหนือจากวัตถุประสงค์ของกฎหมาย แต่เป็นความไม่พอใจส่วนตัว จึงเป็นการกระทำที่ไม่สุจริต

(1.7) เป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายในกรณีนี้เป็นเหตุที่สอดคล้องกับ “หลักแห่งความเสมอภาค” หรือ “หลักแห่งความ

เท่าเทียมกัน” อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล และมีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาโดยตลอดในเรื่อง “หลักแห่งความเสมอภาค” นี้ ศ. Jean Rivero ได้อธิบายไว้ว่า หลักแห่งความเสมอภาคเป็นหลักรัฐธรรมนูญซึ่งหมายความว่า หลักนี้มีผลผูกพันองค์กรใช้อำนาจรัฐทุกองค์กร ทั้งองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติองค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายตุลาการ “หลักแห่งความเสมอภาค” จึงหมายความว่า กฎหมายมีผลบังคับเป็นการทั่วไป มิใช่มีผลบังคับเฉพาะเจาะจงกับกรณีใดกรณีหนึ่งหรือกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งเท่านั้น เพราะฉะนั้น ในกรณีที่ข้อเท็จจริงเหมือนกันในสาระสำคัญ ก็ย่อมได้รับการปฏิบัติอย่างเดียวกัน แต่ในกรณีที่ข้อเท็จจริงแตกต่างกันในสาระสำคัญ ก็ย่อมได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างกัน ลักษณะดังกล่าวเป็นลักษณะทั่วไปตาม “เหตุผลของวิญญูชน” (Reasonable Man) ด้วยเหตุนี้ หากมีการเลือกปฏิบัติไม่ว่าจะด้วยเหตุมีข้อแตกต่างทางด้านเชื้อชาติ ศาสนา เพศ สถานะการศึกษา ฯลฯ ทั้งนี้โดยไม่มีบทกฎหมายกำหนดเป็นข้อยกเว้นอย่างแจ้งชัดให้กระทำได้แล้วก็ต้องถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น การที่ข้าราชการบางรายซึ่งมีสิทธิได้รับการผ่อนผันให้เลื่อนขั้นเงินเดือน 2 ชั้น ในโควตากลุ่มเดิมเช่นเดียวกับข้าราชการบางรายที่มีการผ่อนผันมาให้แล้ว และทางราชการกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ให้มีการผ่อนผันให้สำหรับ “กรณีทำนองเดียวกันนี้” แต่ปรากฏว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกลับไม่ผ่อนผันให้ กรณีเช่นนี้ถือได้ว่าข้าราชการบางรายเหล่านั้นได้รับการปฏิบัติที่ไม่เท่าเทียมหรือไม่เสมอภาคกับข้าราชการรายอื่นๆ ที่เคยมีการผ่อนผันให้มาแล้ว ดังนั้น การกระทำในลักษณะนี้จึงเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม

(1.8) เป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายในกรณีนี้ มีความหมายว่า การจะมีการกระทำทางปกครองอย่างใดอย่างหนึ่งนั้น หากจะมีขั้นตอนใดที่ต้องปฏิบัติตามก็ต้องเป็น “ขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้” เท่านั้นถ้าปรากฏว่าฝ่ายปกครองได้ให้เอกชนปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ แต่เป็นขั้นตอนที่ฝ่าย ปกครองกำหนดหรือสร้างขึ้นเองโดยไม่จำเป็นแก่การมีการกระทำทางปกครองเช่นนั้นแต่ประการใด ย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ข้อพึงสังเกตตามข้อนี้คือ การสร้างขั้นตอนที่จะถือว่าเป็นเหตุอันไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นจะต้องเป็นขั้นตอนที่ไม่จำเป็นเท่านั้น หากเป็นขั้นตอนที่จำเป็น เช่น การกำหนดขั้นตอนเพื่อการตรวจสอบความถูกต้องเหมาะสมหรือความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองแล้ว ขั้นตอนดังกล่าวก็น่าจะถือได้ว่าเป็นขั้นตอนที่จำเป็น

(1.9) เป็นการกระทำที่สร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร ความหมายของการกระทำที่สร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควรนั้นมีลักษณะใกล้เคียงกับการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น เพียงแต่เหตุในกรณีนี้จะพิจารณาในแง่ที่ว่าเป็น “ภาระ” ที่เกิดกับประชาชนและเป็นภาระที่เกินสมควรหรือไม่ ภาระในที่นี้อาจเป็นภาระอย่างใดก็ได้เช่น ภาระทางด้านค่าใช้จ่ายหรือภาระที่ต้องกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างและต้องเป็นภาระที่เกินสมควร

(1.10) เป็นการกระทำที่เป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ในการใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากกฎหมายกำหนดให้เลือกพิจารณาตัดสินใจว่าจะใช้อำนาจนั้นหรือไม่หรือเลือกพิจารณาตัดสินใจได้ว่าจะกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายให้ทางเลือกไว้ กรณีเช่นนี้ถือว่าเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจพิจารณาเลือกกระทำการซึ่งมักเรียกกันว่า “อำนาจดุลพินิจ” และโดยปกติอำนาจดุลพินิจย่อมเป็นเรื่องที่กฎหมายไว้วางใจให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่

กฎหมายให้อำนาจเป็นผู้เลือกตัดสินใจ การเข้าไปตรวจสอบจะเท่ากับว่าศาลทำตนเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐเสียเอง

อย่างไรก็ตามหากพิจารณาในอีกด้านหนึ่ง เมื่อมีหลักว่าการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องกระทำไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ด้วยเหตุนี้การใช้ดุลพินิจโดยมิชอบจึงเป็นเหตุอีกประการหนึ่งที่ศาลปกครองสามารถควบคุมตรวจสอบได้ เช่น กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนให้อำนาจผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษข้าราชการที่กระทำความผิดวินัยไม่ร้ายแรงโดยอาจลงโทษลดขั้นเงินเดือน ตัดเงินเดือน หรือภาคทัณฑ์ ถ้าปรากฏว่าข้าราชการรายหนึ่งถูกลงโทษลดขั้นเงินเดือน ซึ่งเป็นโทษที่สูงสุดในกรณีนี้ ทั้งที่ความผิดของข้าราชการดังกล่าวเป็นที่เห็นได้อย่างชัดเจนว่าไม่ถึงขนาดหรือไม่ได้สัดส่วนกับการต้องรับโทษลดขั้นเงินเดือนเมื่อเทียบกับกรณีอื่น ๆ ที่เคยมีการกระทำผิดและมีการลงโทษกัน เช่นนี้ถือว่าการสั่งลงโทษดังกล่าวเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทอันเนื่องมาจากการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

เช่น กรมทะเบียนการค้ามีหน้าที่รับจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนและบริษัท หรือกรมที่ดินมีหน้าที่ในการรับจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมอสังหาริมทรัพย์ หากกรมทะเบียนการค้าหรือกรมที่ดินปฏิเสธไม่รับคำขอหรือรับคำขอแล้วไม่พิจารณาคำขอว่าสมควรจดทะเบียนให้ตามคำขอหรือไม่ถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมาย แต่ถ้ารับคำขอมาแล้วแต่ดำเนินการล่าช้า เช่นการจดทะเบียนเรื่องหนึ่งระเบียบกำหนดว่าให้พิจารณาจดทะเบียนหรือไม่ภายใน 30 วัน หากพ้นกำหนดก็ถือว่าปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า หากไม่มีการกำหนดระยะเวลาไว้ ก็ต้องพิจารณาจากระยะเวลาตามปกติวิสัยว่าเรื่องนั้นจะต้องใช้เวลาเท่าใด หากพ้นระยะเวลาไปแล้วก็ถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร คดีลักษณะดังกล่าวได้แก่คดีที่บัญญัติไว้ในมาตรา 9 (2) ซึ่งตามมาตรา 72 (2) บัญญัติให้อำนาจศาลปกครองมีอำนาจพิพากษาสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด

(3) คดีพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดทางปกครองหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

คดีพิพาททางปกครองประเภทนี้เป็นคดีพิพาทอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือเป็นความเสียหายอันเกิดจากการออกกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร คดีตามลักษณะนี้ต้องคำนึงถึงหลักที่ว่า การละเมิดนั้นต้องเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย เช่น การใช้อำนาจของตำรวจในการจับกุมผู้ต้องหา หากการจับกุมทำให้กระสุนปืนของตำรวจพลาดไปถูกประชาชนได้รับบาดเจ็บ ก็เป็นคดีละเมิดที่ฟ้องต่อศาลปกครองได้ แต่ถ้าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการตามปกติ เช่น พนักงานขับรถของทางราชการขับรถชนคนได้รับบาดเจ็บ หรือนายแพทย์โรงพยาบาลผ่าตัดผิดพลาดทำให้คนไข้พิการ อย่างนี้ไม่ใช่เป็นละเมิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายและต้องฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม สำหรับกรณีความรับผิดอย่างอื่นอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย เช่น กรณีการฟ้องคดีเพื่อเรียกเงินค่าทดแทนจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ คดีประเภทที่ 3 นี้มีข้อสังเกตว่าน่าจะเป็นกรณีที่ประชาชนฟ้องทางราชการได้ฝ่ายเดียว

ลักษณะคดีตาม 3 นี้ได้แก่กรณีตามมาตรา 9 (3) ซึ่งมาตรา 72 (3) บัญญัติให้อำนาจศาลปกครองพิพากษาให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการเพื่อเยียวยาการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นนั้น

(4) คดีพิพาทอันสืบเนื่องมาจากสัญญาทางปกครอง

เช่น สัญญาสัมปทาน สัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค เช่น คูคลอง ถนน สายไฟฟ้า โครงการประปาของเทศบาล เป็นต้น ลักษณะคดีตาม 4 นี้ได้แก่กรณีตามมาตรา 9 (4) และมาตรา 72 (3) ได้บัญญัติให้อำนาจศาลปกครองในการพิพากษาให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สิน หรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการเพื่อเยียวยาความเสียหายจากการผิดสัญญาหรือเพื่อปฏิบัติตามสัญญา

(5) คดีพิพาททางปกครองอื่นๆ

เช่น คดีที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด หรือคดีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครอง ลักษณะตาม 5 นี้ได้แก่คดีตามมาตรา 9 (5) และ (6) และศาลมีอำนาจตามมาตรา 72 (3) สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายหรือตามมาตรา 72 (4) สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้องในกรณีที่มีการฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น

## 2.4 แนวคิดเกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง

การฟ้องคดีต่อศาลไม่ว่าประเทศใดก็ตามมักจะยึดถือหลักทฤษฎีในการฟ้องคดีที่เป็นหลักทั่วไป เช่น หลักเกี่ยวกับประโยชน์ เกี่ยวหรือการมีส่วนได้ส่วนเสีย หลักความเป็นผู้มีความสามารถ หลักความสัมพันธ์กับเหตุแห่งการฟ้องคดี เป็นต้น กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศต่าง ๆ ส่วนมากจะไม่ใช้หลักการฟ้องคดีปกครองโดยประชาชน (action popularis) กล่าวคือ เปิดโอกาสให้ประชาชนคนใดก็ได้สามารถเอาการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้อำนาจการควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองมาฟ้องต่อศาลปกครอง แต่จะใช้หลักการฟ้องคดีปกครอง “โดยผู้มีส่วนได้เสีย” กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีจะต้องมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับผลของคดีไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง (วรพจน์ วิศวตพิชญ์, 2544) ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้มีคดีปกครองล้นศาล ปัญหาคงมีอยู่แต่เพียงว่าผู้มีส่วนได้เสียจะมีความหมายอย่างกว้างหรือมีความหมายอย่างแคบเพียงใด เท่านั้น โดยสรุปหลักหรือแนวคิดเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองมีดังนี้

### 2.4.1 หลักความเป็นผู้มีความสามารถตามกฎหมาย

หลักความสามารถเป็นหลักการทั่วไปที่กฎหมายกำหนดเพื่อรับรองการดำเนินการใด ๆ ของบุคคลที่จะมีผลในทางกฎหมาย ซึ่งหลักความสามารถนี้จะมีหลักเกณฑ์สำคัญ คือ การบรรลุนิติภาวะของบุคคล โดยมีประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยกำหนดเรื่องความสามารถของบุคคลในการทำนิติกรรมตามกฎหมายได้ต่อเมื่อบรรลุนิติภาวะและกำหนดไว้ว่า บุคคลย่อมพ้นจากภาวะผู้เยาว์และบรรลุนิติภาวะเมื่อมีอายุครบยี่สิบปีบริบูรณ์ และบางกรณีกฎหมายก็รับรองว่าบรรลุนิติภาวะได้ อาทิ เช่น ผู้เยาว์ย่อบรรลุนิติภาวะเมื่อทำการสมรสตามกฎหมาย อันเป็นข้อยกเว้นจากหลักทั่วไปดังกล่าวข้างต้น หรือ ผู้เยาว์จะทำนิติกรรมใด ๆ ต้องได้รับความยินยอมจากผู้แทนโดยชอบธรรมก่อน เป็นต้น ในส่วนที่เกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองนั้น ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี

ปกครอง พ.ศ.2542 มิได้มีบัญญัติในเรื่องดังกล่าว แต่ได้บัญญัติไว้ในระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ว่า ผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและตามมาตรา 42 บุคคลผู้ไร้ความสามารถจะฟ้องคดีปกครองได้ต่อเมื่อได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยความสามารถ และในกรณีผู้เยาว์ที่มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบห้าปีบริบูรณ์ประสงค์จะฟ้องคดีปกครองด้วยตนเอง ถ้าศาลเห็นสมควรจะอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีปกครองด้วยตนเองก็ได้ ดังนั้น กล่าวโดยสรุปได้ว่า ในการฟ้องคดีปกครองผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้มีความสามารถตามกฎหมายกล่าวคือ ต้องบรรลุนิติภาวะแล้วจะมีชื่อยกเว้นผู้เยาว์ อายุต่ำกว่าสิบห้าปีบริบูรณ์อาจฟ้องคดีปกครองได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากศาลเสียก่อน

#### 2.4.2 หลักความสัมพันธ์กับเหตุที่นำมาฟ้องคดี

ในการฟ้องคดีต่อศาลนั้นหลักทั่วไปที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ ผู้ฟ้องคดีจะต้องมีความสัมพันธ์ที่มีอยู่จริง หรือเป็นความสัมพันธ์ที่กฎหมายรับรองไว้เป็นพิเศษให้นำคดีมาสู่ศาลก็ได้ เนื่องจากหากไม่มีความสัมพันธ์กันระหว่างตัวผู้ฟ้องคดีกับคดีที่จะนำมาฟ้องต่อศาลแล้วก็เท่ากับว่าบุคคลทุกคนสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ทุกกรณี ก็จะทำให้มีคดีล้นศาล อีกทั้งบางเรื่องก็อาจไม่จำเป็นจะต้องฟ้องต่อศาล รวมถึงขัดกับการทำหน้าที่ขององค์กรตุลาการที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อชี้ขาดกรณีที่มีข้อพิพาทที่เกิดขึ้นเท่านั้น ดังนั้น การนำคดีขึ้นสู่ศาลจึงต้องมีหลักสำคัญประการหนึ่งคือผู้ฟ้องคดีจะต้องมีความสัมพันธ์อย่างหนึ่งอย่างใดกับเหตุที่จะนำมาฟ้องต่อศาล ส่วนรับความสัมพันธ์ระหว่างตัวผู้ฟ้องคดีกับเหตุแห่งคดีจะมีมากน้อยเพียงใด ก็ขึ้นอยู่กับระบบการพิจารณาคดีของศาลแต่ละระบบหรือแต่ละประเทศ ซึ่งอาจมีระดับความสัมพันธ์ดังกล่าวที่แตกต่างกันได้ แต่อย่างน้อยที่สุดจะต้องมีความสัมพันธ์กันบ้างในระดับหนึ่ง (บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, 2545)

#### 2.4.3 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสีย

กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศต่าง ๆ ส่วนมากจะไม่ใช้หลักการฟ้องคดีปกครองโดยประชาชน (action popularis) กล่าวคือ เปิดโอกาสให้ประชาชนคนใดก็นำเอาการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้อำนาจการควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองมาฟ้องต่อศาลปกครอง แต่จะใช้หลักการฟ้องคดีปกครอง “โดนผู้มีส่วนได้เสีย” กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีจะต้องมีส่วนเกี่ยวข้องกับผลของคดีไม่ว่าทางใดก็ทางหนึ่ง (interet a agir) ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้คดีปกครองล้นศาล ปัญหาที่มีอยู่แต่เพียงว่า “ผู้มีส่วนได้เสีย” จะมีความหมายกว้างหรือแคบเพียงใดเท่านั้น (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2544)

ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 บัญญัติว่า “ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้...” มีผลทำให้สิทธิในการฟ้องคดีปกครองแตกต่างจากสิทธิในการฟ้องคดีแพ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “เมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใดตามกฎหมายแพ่ง...บุคคลนั้นย่อมที่จะเสนอคดีต่อศาลส่วนแพ่ง...” กล่าวคือ บุคคลฟ้องคดีแพ่งต่อศาลได้ต่อเมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล แต่กรณีฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครองนั้นเป็นไปตามหลักกฎหมายปกครองในเรื่องความเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีนั้น กล่าวคือ ถ้าหากคดีพิพาทเกี่ยวกับละเมิดหรือสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) หรือ (4)

ผู้เสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีคือผู้ที่ถูกกระทำละเมิดหรือเป็นคู่กรณีที่ถูกโต้แย้งสิทธิในสัญญาทางปกครองฉบับนั้น แต่ถ้ากรณีเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือละเลยต่อหน้าที่นั้นโดยไม่มีการโต้แย้งสิทธิก็เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้แล้ว ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายมุ่งคุ้มครองทั้งสิทธิของบุคคลและตรวจสอบควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองด้วย

#### 2.4.4 หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง

คดีที่ศาลปกครองมีอำนาจรับไว้พิจารณาพิพากษาได้นั้นนอกจากจะต้องเป็น คดีปกครองแล้วยังจะต้องปรากฏด้วยว่าผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการฟ้องคดีครบถ้วนแล้ว ดังนี้ (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2556)

2.4.4.1 เป็นผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองจะต้องเป็นผู้ซึ่งได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้

อันเนื่องมาจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กฎหมายกำหนดหรืออาจกล่าวโดยสรุปก็คือผู้มีสิทธิฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้เสียหายหรือเป็นผู้ซึ่งได้รับผลกระทบหรือผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องที่จะนำมาฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ในการฟ้องคดีผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้มีความสามารถตามกฎหมายถ้าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ไร้ความสามารถจะดำเนินคดีได้ต่อเมื่อได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในเรื่องว่าด้วยความสามารถเช่นในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เยาว์จะต้องได้รับอนุญาตจากผู้แทนโดยชอบธรรมตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เสียก่อนเว้นแต่ผู้เยาว์ซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่า 15 ปีบริบูรณ์ศาลอาจอนุญาตให้ฟ้องคดีด้วยตนเองได้หากเห็นสมควร ในการฟ้องคดีหรือดำเนินคดีปกครองนั้นผู้ฟ้องคดีอาจจะดำเนินการด้วยตนเองหรืออาจมอบอำนาจให้ทนายความหรือบุคคลอื่นซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้วและมีความรู้ความสามารถเป็นผู้ฟ้องคดีหรือดำเนินคดีปกครองแทนได้โดยจะต้องมีหนังสือมอบอำนาจพร้อมปิดอากรแสตมป์ 10 บาทสำหรับการมอบอำนาจให้กระทำการครั้งเดียวหรือปิดอากรแสตมป์ 30 บาท สำหรับการมอบอำนาจให้กระทำการหลายครั้งหรือให้ดำเนินการทั้งคดี

2.4.4.2 ได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดแล้ว

ในกรณีดังต่อไปนี้ถ้าผู้มีสิทธิฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับการกระทำในเรื่องใดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีสิทธิฟ้องคดีจะต้องดำเนินการโต้แย้งหรือ คัดค้านการกระทำในเรื่องนั้นต่อเจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการผู้พิจารณาอุทธรณ์ของฝ่ายบริหารให้เสร็จสิ้นเสียก่อนจึงจะนำคดีมาฟ้องต่อ ศาลปกครองได้

1) ในกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการโต้แย้งหรือคัดค้าน การกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้โดยเฉพาะเช่น

พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 กำหนดว่าในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ออกใบอนุญาตหรือไม่ต่ออายุใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการผู้ขอใบอนุญาตหรือผู้ขอต่ออายุใบอนุญาตมีสิทธิอุทธรณ์ต่อผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือปลัดกระทรวงมหาดไทย ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งการไม่ออกใบอนุญาตหรือไม่ต่อใบอนุญาตนั้น

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนพ.ศ. 2535 กำหนดว่าข้าราชการพลเรือนที่ถูกส่งลงโทษทางวินัยไล่ออกจากราชการถ้าไม่เห็นด้วยก็ต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนภายในเวลาที่กำหนดเสียก่อน

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการพ.ศ. 2540 กำหนดว่าเมื่อบุคคลใดขอข้อมูลข่าวสารของราชการจากหน่วยงานใดแล้วหน่วยงานนั้นปฏิเสธไม่ดำเนินการให้บุคคลนั้นจะต้องร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเสียก่อนจึงจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้

2) ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะมิได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการโต้แย้งคัดค้านการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้โดยเฉพาะถ้าการกระทำนั้นมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองเช่น คำสั่งไม่อนุญาตคำวินิจฉัยอุทธรณ์และเป็นคำสั่งที่มีได้ออกโดยคณะกรรมการหรือรัฐมนตรีผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งดังกล่าวจะต้องยื่นอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้นภายใน 15 วันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งนั้นเสียก่อน แต่ถ้าเป็นการฟ้องคดีดังต่อไปนี้ผู้มีสิทธิฟ้องคดีสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยตรง

(2.1) เป็นกรณีที่กฎหมายเฉพาะมิได้กำหนดขั้นตอน หรือวิธีการโต้แย้งหรือคัดค้านไว้โดยเฉพาะและการกระทำที่จะนำมาฟ้องคดีต่อศาลเป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยคณะกรรมการหรือรัฐมนตรีไม่ต้องอุทธรณ์ไปยังองค์กรอื่นอีกแล้วสามารถนำมาฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ได้โดยตรง

(2.2) เป็นการฟ้องคดีขอให้เพิกถอนกฎซึ่งหมายถึง พระราชกฤษฎีกากฎกระทรวงระเบียบข้อบังคับ สามารถนำมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยตรง

(2.3) เป็นการฟ้องคดีว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรสามารถนำมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยตรง

(2.4) เป็นการฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือสัญญาทางปกครองสามารถ นำมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยตรง

#### 2.4.4.3 จัดทำคำฟ้องตามที่กฎหมายกำหนด

การทำคำฟ้องในคดีปกครองนั้นไม่มีแบบฟอร์มกำหนดไว้ตายตัวกฎหมายกำหนดไว้แต่เพียงว่าจะต้องทำคำฟ้องเป็นหนังสือซึ่งจะเขียนด้วยลายมือหรือจะพิมพ์ก็ได้แต่จะฟ้องด้วยวาจาหรือฟ้องทางโทรศัพท์ไม่ได้ในการเขียนคำฟ้องจะต้องใช้ถ้อยคำสุภาพในคำฟ้องจะต้องมีรายการครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ดังต่อไปนี้

1) ระบุชื่อและที่อยู่ของผู้ฟ้องคดี

2) ระบุชื่อหน่วยงานทางปกครองที่เกี่ยวข้องอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีเช่นกรมใดเทศบาลใดหรือระบุชื่อตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีเช่น อธิบดีกรมใด นายอำเภอใด โดยไม่จำเป็นต้องระบุชื่อบุคคล

3) สรุปการกระทำและข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีตามสมควรเช่นสรุปว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองใดหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดในเรื่องอะไรอย่างไรเมื่อใดและที่ใดทั้งนี้เพื่อให้ศาลเข้าใจและตรวจสอบจากคำฟ้องได้ว่าเป็นคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองหรือไม่และผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีโดยถูกต้องครบถ้วนหรือไม่

4) ระบุค่าขอของผู้ฟ้องคดีว่าต้องการให้ศาลแก้ไขหรือเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้อย่างไรซึ่งคำขอนั้นจะต้องอยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะกำหนดให้ได้เช่น ขอให้ศาลสั่งเพิกถอนคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนดแต่ถ้าผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลสั่งลงโทษทางวินัยหรือสั่งลงโทษทางอาญาแก่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งนั้นไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะกำหนดให้ได้

5) ลงลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดี นอกจากนี้ผู้ฟ้องคดีจะต้องแนบเอกสารและพยานหลักฐานดังต่อไปนี้มาพร้อมกับคำฟ้องด้วย

5.1) สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนหรือบัตรที่ทางราชการออกให้ที่รับรองสำเนาถูกต้อง

5.2) ในกรณีที่เป็นการมอบอำนาจให้บุคคลอื่นฟ้องคดีหรือดำเนินคดีแทนต้องมีหนังสือมอบอำนาจพร้อมปิดอากรแสตมป์มาด้วยถ้าเป็นการมอบอำนาจให้กระทำการครั้งเดียวให้ปิดอากรแสตมป์ 10 บาท ถ้าเป็นการมอบอำนาจให้กระทำการหลายครั้งหรือให้ดำเนินการทั้งคดีให้ปิดอากรแสตมป์ 30 บาท

5.3) ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เยาว์หรือผู้ไร้ความสามารถต้องมีหนังสืออนุญาตหรือแสดงความยินยอมให้ผู้ฟ้องคดีมาด้วย

5.4) แนบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องมาด้วยในกรณีที่ไม่มีอาจแนบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องได้เพราะพยานหลักฐานอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานทางปกครองเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลอื่นหรือเพราะเหตุอื่นใดให้ระบุเหตุที่ไม่อาจแนบพยานหลักฐานไว้ด้วย

5.5) สำเนาคำฟ้องและสำเนาพยานหลักฐานที่ผู้ฟ้องคดีรับรองสำเนาถูกต้องให้ครบถ้วนตามจำนวนของผู้ถูกฟ้องคดีโดยยื่นมาพร้อมกับคำฟ้อง

#### 2.4.4.4 ยื่นคำฟ้องในระยะเวลาที่กำหนด

การฟ้องคดีปกครองจะต้องดำเนินการภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดซึ่งมีระยะเวลาสั้นกว่าการฟ้องคดีแพ่งโดยกฎหมายกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครองไว้แตกต่างกันดังนี้

1) การฟ้องคดีขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองหรือขอให้สั่งห้ามการกระทำ ทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายให้ยื่นฟ้องภายใน 90 วันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ในกรณีที่เป็นคำสั่งที่อาจฟ้องต่อศาลปกครองได้เช่นคำสั่งของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองหรือคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการหรือรัฐมนตรีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดว่าผู้ออกคำสั่งนั้นต้องระบุระยะเวลาและวิธีการยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่งดังกล่าวด้วยมิฉะนั้นระยะเวลาในการฟ้องคดีจะขยายจาก 90 วันออกไปเป็น 1 ปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งนั้น

2) การฟ้องคดีว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรผู้ฟ้องคดีอาจฟ้องคดีได้ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีหรือในกรณีที่ไม่มีหนังสือร้องขอให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่กรณีนี้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิยื่นฟ้อง ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่พ้นกำหนด 90 วันที่ได้ยื่นหนังสือร้องขอดังกล่าว

#### 2.4.4.5 ค่าธรรมเนียมศาล

การฟ้องคดีปกครองโดยทั่วไปจะไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลเว้นแต่เป็นการฟ้องคดีในเรื่องที่เกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากคำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่นหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่ กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองในคดีเหล่านี้หากผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ ศาลปกครองพิพากษาสั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน ผู้ฟ้องคดีจะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตรา ร้อยละ 2.5 ของทุนทรัพย์ที่ฟ้อง แต่ไม่เกิน 200,000 บาท เช่นการฟ้องคดีว่าเจ้าหน้าที่มีคำสั่งห้ามไม่ให้ขายเนื้อสุกรเป็นระยะเวลา 30 วัน ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียรายได้ที่ควรได้รับวันละ 500 บาท จึงฟ้องเรียกค่าเสียหายให้ชดใช้เงินรายได้ที่ขาดหายไปเป็นต้น สำหรับการที่กฎหมายกำหนดให้ ผู้ฟ้องคดีต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลก็เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีไตร่ตรองให้รอบคอบในการที่จะยื่นฟ้องคดีต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่เพื่อเรียกค่าเสียหายหรือให้ส่งมอบทรัพย์สิน ทั้งนี้ ค่าธรรมเนียมศาลดังกล่าวหากศาลปกครอง มีคำพิพากษาให้ ผู้ฟ้องคดีชนะคดี ผู้ฟ้องคดีก็จะได้รับค่าธรรมเนียมศาลคืนทั้งหมด หรือตามส่วนของการชนะคดี

#### 2.4.4.6 เงื่อนไขเกี่ยวกับข้อห้ามในการฟ้องคดีต่อศาลและเงื่อนไขอื่น

การฟ้องซ้ำเป็นกรณีที่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดี และคดีนั้น ๆ ถึงที่สุดแล้ว ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีในประเด็นที่ศาลปกครองได้วินิจฉัยและมีคำพิพากษาหรือคำสั่งโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกันได้อีก เพราะกรณีดังกล่าวเป็นการยื่นคำฟ้องซ้ำ ดังนั้นถ้ามีการฟ้องคดีดังกล่าว เข้ามาอีกศาลปกครองก็จะไม่รับคำฟ้องคดีนั้นไว้พิจารณา เช่น นาย ก.ยื่นฟ้องขอให้ศาลปกครองพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของเทศบาลที่สั่งห้ามไม่ให้ นาย ก. ก่อสร้างอาคารรुक้าเข้าไปในที่สาธารณะและศาลปกครองได้พิพากษาว่าคำสั่งของเจ้าหน้าที่ ดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายแล้วต่อมา นาย ก. ได้นำคำสั่งนั้นมาฟ้อง เพื่อให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาศาลก็จะไม่รับคำฟ้องเพราะเป็นการฟ้องคดีซ้ำ เป็นต้น

การฟ้องซ้อนเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองแล้วและ ศาลปกครองได้สั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาและคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลผู้ฟ้องคดีไม่สามารถยื่นคำฟ้องในเรื่องเดียวกันนั้นต่อศาลปกครองได้อีกหากมีการยื่นคำฟ้องซ้อนเข้ามาในระหว่างที่ศาลปกครองยังไม่ได้มีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้คดีเดิมเสร็จสิ้นไปศาลปกครองก็จะไม่รับคำฟ้องดังกล่าวไว้พิจารณา เช่น นาย ก. ยื่นคำฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายจากการที่หน่วยงาน ทางปกครองกระทำละเมิด ทำให้นาย ก. ได้รับความเสียหายศาลปกครองได้มีคำสั่งรับคำฟ้องในคดีนั้นไว้พิจารณาและอยู่ในระหว่างการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงต่อมานาย ก. ได้ยื่นฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการที่หน่วยงานทละเมิดต่อตนในกรณีดังกล่าวอีกศาลก็จะไม่รับคำฟ้องเพราะเป็น การฟ้องซ้อน เป็นต้น

การห้ามดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำคือการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลเกี่ยวกับคดีหรือประเด็นที่ศาลได้วินิจฉัยชี้ขาดแล้วจึงห้ามไม่ให้คู่กรณีดำเนินกระบวนการพิจารณาในเรื่องนั้นอีก เช่นการขอให้ศาลเรียกพยานเอกสารจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามาในสำนวนคดีอีกครั้งหนึ่งโดยไม่ปรากฏว่าเอกสารนั้นหายไปจากสำนวนคดีหรือการยื่นคำขอมาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาในระหว่างที่ศาลปกครองสูงสุดกำลังพิจารณาคำอุทธรณ์คำสั่งยกคำขอมาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาที่ศาลปกครองชั้นต้นได้พิจารณาวินิจฉัยไป เป็นต้น

## 2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การนำเสนองานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับ “การไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการไม่รับฟ้องคดีของศาล: กรณีศึกษาศาลปกครองอุบลราชธานี” ประกอบด้วยงานศึกษาวิจัยที่สำคัญ คืองานวิจัยของ สุทธิพงษ์ บุญพอ (2558) เรื่อง การพิจารณาคดีปกครองใหม่ งานวิจัยของ ชลธิชา เกียรติสุข (2554) ศึกษาเรื่อง การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชนในการดำเนินคดีทางศาล: ศึกษากรณีการให้ความช่วยเหลือทางด้านทนายความในคดีแพ่งโดยรัฐ งานวิจัยของ รุ่งนภา เอี่ยมศรี (2558) เรื่องสิทธิของผู้ต้องหากับการช่วยเหลือทางกฎหมาย งานวิจัยของ สุชาติ เวโรจน์ (2546) ได้ศึกษาเรื่อง การฟ้องคดีศาลปกครอง งานศึกษาของ บรรเจิด สิงคะเนติ (2534) ได้ศึกษาเรื่อง อำนาจฟ้องคดีปกครองในระบบกฎหมายไทย งานของ พรเทพ พรโชยา (2545) ได้ศึกษาเรื่องปัญหาทางกฎหมายของประชาชนเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครอง งานของ พันธุ์ทิพย์ กัญชนะ (2546) ศึกษาเรื่อง ปัญหาการไม่รับฟ้องของศาลปกครองเชียงใหม่ โดยมีรายละเอียดข้อค้นพบพอสังเขป ดังนี้

งานวิจัยของ ชลธิชา เกียรติสุข (2554) ศึกษาเรื่อง การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชนในการดำเนินคดีทางศาล: ศึกษากรณีการให้ความช่วยเหลือทางด้านทนายความในคดีแพ่งโดยรัฐ โดยได้ทำการศึกษาและวิเคราะห์ถึงแนวความคิดในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชนและการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย ศึกษารูปแบบและมาตรการการให้ความช่วยเหลือทางด้านทนายความแก่ประชาชนตามกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ กฎหมายอังกฤษ กฎหมายสหรัฐอเมริกา กฎหมายฝรั่งเศส และกฎหมายเยอรมนี เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือทางด้านทนายความในคดีแพ่งโดยรัฐในประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพ และเหมาะสมตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งผลการศึกษาพบว่า การให้ความช่วยเหลือทางด้านทนายความในคดีแพ่งโดยรัฐของประเทศไทย ควรมีแนวทางในการพัฒนาดังต่อไปนี้

(1) การให้ความช่วยเหลือทางด้านทนายความในการดำเนินคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายในการดำเนินคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งจะจำกัดเฉพาะค่าธรรมเนียมศาลเท่านั้น ไม่รวมถึงค่าทนายความ เห็นได้ว่าบุคคลที่ไม่สามารถชำระค่าธรรมเนียมศาลได้ก็ย่อมไม่สามารถเสียค่าใช้จ่ายในการจ้างทนายความเช่นเดียวกัน ด้วยเหตุนี้ รัฐควรให้ความช่วยเหลือทางด้านทนายความแก่ประชาชนในรูปแบบของการจัดหาทนายความให้ ควรแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยให้อำนาจศาลในการแต่งตั้งทนายความให้แก่ประชาชนที่สมควรได้รับความช่วยเหลือ

(2) บทบัญญัติของกฎหมายและโครงสร้างขององค์กรในการให้ความช่วยเหลือทางด้านทนายความในคดีแพ่งโดยรัฐ

การให้ความช่วยเหลือด้านทนายความในคดีแพ่งโดยรัฐของประเทศไทยในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับที่กำหนดหลักเกณฑ์รองรับไว้อย่างชัดเจน รวมทั้งยังไม่มีองค์กรกลางหรือองค์กรหลักในการดูแลรับผิดชอบหรือกำหนดนโยบาย ออกกฎหมายหรือหลักเกณฑ์ในการให้ความช่วยเหลือทางด้านทนายความโดยตรง ทำให้ขาดความเป็นเอกภาพในการดำเนินงาน ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงเห็นว่าควรมีการจัดท่างองค์กรหลักในการดูแลรับผิดชอบในการให้ความช่วยเหลือทางด้านทนายความ โดยให้กระทรวงยุติธรรมเป็นเสมือนเจ้าภาพหลักในการดูแลรับผิดชอบในการประสานความร่วมมือในการ

ช่วยเหลือด้านทุนความร่วมมือกับองค์กรต่างๆ มีการกำหนดหลักเกณฑ์ของบุคคลที่มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือด้านทุนความให้ชัดเจน มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อให้ความช่วยเหลือทางด้านทุนความร่วมมือรวมทั้งการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนสามารถรับรู้ถึงสิทธิการได้รับความช่วยเหลือต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในการดำเนินคดีทางศาลได้อย่างเสมอภาคและเท่าเทียม

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีกฎหมายบัญญัติรับรองสิทธิไว้แล้ว แต่ในทางปฏิบัติยังปรากฏถึงความไม่เสมอภาคในกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะผู้ต้องหาที่เป็นผู้หย่อนความสามารถไม่ว่าจะเป็นเด็กคนไร้ความสามารถ รวมถึงผู้ต้องหาที่มีฐานะยากจนหรืออ่อนด้อยทางความรู้ด้านกฎหมาย และเป็นผู้ที่ได้รับความไม่เสมอภาคทางโอกาสและถูกเลือกปฏิบัติจากสังคมทำให้ไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมจากรัฐ และยังไม่ได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายโดยเฉพาะความช่วยเหลือด้านการจัดหาทนายความในการต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่

ดังนั้น การให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมายแก่ผู้ต้องหาไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือเป็นผู้ต้องหาที่หย่อนความสามารถในการต่อสู้คดี เช่น ผู้เยาว์ หรือเพราะความพิการก็ตาม ควรที่จะได้รับสิทธิเท่าเทียมกันตามกฎหมาย เป็นหลักประกันสิทธิแก่ผู้ต้องหาที่จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐในการมีทนายความเพื่อช่วยเหลือคดีอาญา เพื่อให้เกิดความเสมอภาคและเท่าเทียมกันในการสู้คดีและทำให้เกิดความยุติธรรมต่อกระบวนการยุติธรรมด้วย

งานวิจัยของ รุ่งนภา เอี่ยมศรี (2558) เรื่องสิทธิของผู้ต้องหากับการช่วยเหลือทางกฎหมาย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิดและหลักเกณฑ์ที่สำคัญเกี่ยวกับสิทธิของผู้ต้องหาเพื่อนำไปสู่การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหา ในการที่จะได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายอย่างเต็มที่ ซึ่งผลการศึกษาพบว่า สิทธิของผู้ต้องหาที่จะได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายนั้น ผู้ต้องหายังไม่ได้รับสิทธิที่เท่าที่ควร แม้ว่ากฎหมายจะต้องการให้สิทธิแก่ผู้ต้องหาในการเข้าต่อสู้คดีเพื่อให้ได้รับความคุ้มครอง และเป็นหลักประกันเพิ่มเติมว่าผู้ต้องหาที่มีสิทธิที่จะต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่โดยถือหลักอาวุธที่เท่าเทียมกัน กล่าวคือ การที่ผู้ต้องหาจะเป็นผู้มีความรู้ทางด้านกฎหมายที่จะสามารถต่อสู้คดีได้เองอย่างมีประสิทธิภาพนั้นคงจะมีน้อยกรณี ดังนั้น การที่ผู้ต้องการจะต่อสู้คดีเองทั้ง ๆ ไม่มีความรู้ด้านกฎหมายเลยย่อมทำให้ผู้ต้องหาไม่ได้รับความยุติธรรม ผู้ต้องหาต้องมีสิทธิต่อสู้คดีได้อย่างเท่าเทียมกันกับฝ่ายผู้เสียหาย กล่าวคือ หากฝ่ายผู้เสียหายมีตำรวจหรืออัยการคอยช่วยดูแล ผู้ต้องหาก็คงจะมีทนายความคอยช่วยเหลือให้คำปรึกษาตั้งแต่ในชั้นแรก เพราะสิทธิการมีทนายความของผู้ต้องหามีความสัมพันธ์กับความหนักเบาของโทษและความสามารถในการต่อสู้คดีของผู้ต้องหาด้วย

งานวิจัยของ สุทธิพงษ์ บุญพอ (2558) เรื่องการพิจารณาคดีปกครองใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี หลักกฎหมายต่างประเทศและหลัก กฎหมายไทยเกี่ยวกับการพิจารณาคดีปกครองใหม่ วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับหลักกฎหมายและแนว การวินิจฉัยของศาลปกครองไทย สรุปข้อบกพร่องของ บทบัญญัติมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 พร้อมทั้งให้ข้อเสนอแนะในการแก้ไขเพิ่มเติม ผลของการวิจัยค้นพบว่า กฎหมายยังไม่มี ความชัดเจนในรายละเอียดหลายประการ ได้แก่ ความหมายของคำว่า “บุคคลภายนอกผู้มี ส่วนได้เสียหรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดี” และ “คู่กรณีแท้ที่จริง” สิทธิร้องขอของบุคคลภายนอก ข้ออ้างว่าศาลปกครองฟังข้อเท็จจริงผิดพลาด ข้ออ้างว่ามี พยานหลักฐานใหม่ ข้ออ้างว่ามีข้อบกพร่องสำคัญในกระบวนการพิจารณาพิพากษาที่ทำให้ผลของคดีไม่มี ความยุติธรรม ข้ออ้างว่าข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย

เปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญซึ่งทำให้คำพิพากษา หรือคำสั่งขัดกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ระยะเวลายื่นคำร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่ และอำนาจของศาลที่พิจารณาคำร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่ และศาลที่พิจารณาคดีใหม่

งานวิจัยของ สุชาติ เวโรจน์ (2546) ได้ศึกษาเรื่อง การฟ้องคดีศาลปกครอง โดยศึกษาข้อมูลในช่วง 21 เดือนแรกจากการเปิดทำการศาลปกครอง (9 มีนาคม 2544 – 30 พฤศจิกายน 2545) พบว่า ได้เกิดปรากฏการณ์การไม่รับฟ้องคดี ไว้พิจารณาของศาลปกครอง จำนวนถึง 2,625 คดี คิดเป็น ร้อยละ 65.2 ของจำนวนคดีที่ศาลพิจารณาแล้วเสร็จทั้งหมด จึงเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องหาทางแก้ไข เพราะการไม่รับ คำฟ้องคดีไว้พิจารณาจำนวนมาก อาจจะทำให้ภาพพจน์ของศาลปกครองในสายตาประชาชนเกิดความเสียหาย ดังนั้นผู้เขียนจึงได้ศึกษาข้อมูลในประเด็นนี้ ผลการศึกษาพบว่า เหตุอันเป็นที่มาจากการที่ศาลมี คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา มาจาก 2 สาเหตุคือ 1) ความไม่เข้าใจอำนาจศาลปกครองและเงื่อนไขการ ฟ้องคดีของประชาชน และ 2) การยื่นฟ้องคดีที่ง่าย โดยการฟ้องไม่มีแบบ ไม่เสียค่าธรรมเนียมและ ไม่จำเป็นต้องมีนายความในทุกกรณี ทั้ง 2 สาเหตุนี้เมื่อผนวกกับความตื่นตัวและความสนใจต่อการ เกิดศาลปกครองเป็นครั้งแรก ทำให้ประชาชนซึ่งขาดความเข้าใจนำคดีมาฟ้องศาลเป็นจำนวนมาก จึงทำ ให้ศาลไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณามากเป็นเงาตามตัว

สำหรับทางแก้ไขในเรื่องนี้ ตุลาการและเจ้าหน้าที่ของสำนักงานศาลปกครองผู้ตอบแบบสอบถาม และแบบสัมภาษณ์ได้เสนอแนวทางลดปริมาณคดีที่ศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา รวม 17 ประเด็น เช่น ใต้สวนเพิ่มหรือแก้ไขคำฟ้องทุกกรณีที่คำฟ้องไม่ชัดเจน ให้เหตุผลการไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาใน คำสั่งไม่รับคำฟ้องพร้อมเผยแพร่ทางสื่อ เพิ่มอัตราค่าล้างตุลาการศาลปกครองและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติให้ เพียงพอกับปริมาณงาน จัดทำคู่มือการฟ้องคดีเผยแพร่แก่ประชาชน จัดตั้ง call center หรือศูนย์ช่วยเหลือ ประชาชนในเรื่องกฎหมายปกครองให้เพียงพอและทั่วถึง ใช้ประโยชน์จากเครือข่ายในแวดวงกฎหมายเพื่อ การเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายมหาชน เป็นต้น

นอกจากนี้ ตุลาการศาลปกครองและเจ้าหน้าที่ของสำนักงานศาลปกครองได้ให้ข้อเสนอแนะ เกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์ให้ได้ประสิทธิผลรวม 9 ประการ เช่น ปรับเนื้อหาที่เผยแพร่ด้วยภาษาที่ง่าย พร้อมมีตัวอย่างประกอบ ใช้สื่อวิดีโอ และเทปออกแจกจ่ายแก่ท้องถิ่นและชุมชน ใช้ประโยชน์จากสื่อ อินเทอร์เน็ตในการเผยแพร่ข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับคดีปกครอง รวมทั้ง จัดสร้างแหล่งข้อมูลที่พร้อมสำหรับ ให้ประชาชนค้นคว้า เป็นต้น

งานศึกษาของ บรรณเจติ สิงคะเนติ (2534) ได้ศึกษาเรื่อง อำนาจฟ้องคดีปกครองในระบบกฎหมาย ไทย ในคดีปกครองการพิจารณาถึงความเป็นผู้เสียหายมีความยุ่งยากซับซ้อนมากกว่าในคดีแพ่งและ คดีอาญา เนื่องจากการถูกโต้แย้งสิทธิในทางกฎหมายมหาชน หรือการมีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์ เกี่ยวข้องในทางกฎหมายมหาชนเป็นเรื่องยากที่จะกำหนดขอบเขตที่แน่นอน ความเป็นผู้มีส่วนได้ส่วน เสียในอันที่จะก่อให้เกิดสิทธิของบุคคลในการฟ้องคดีปกครองตามกฎหมายมหาชนไว้ว่าอำนาจฟ้องคดี ปกครองเป็นแนวความคิดมาจากหลักนิติรัฐในคริสต์ศตวรรษที่ 20 ที่เป็นแนวคิดเสรีนิยมในการยอมรับ การที่ประชาชนมีอำนาจฟ้องฝ่ายปกครองต่อศาล เพื่อให้ศาลตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองว่า ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่โดยมีหลักอำนาจฟ้องคดีปกครองอยู่สองประการคือ 1) หลักอำนาจฟ้องคดี ปกครองตามกฎหมายบัญญัติเฉพาะราย เป็นหลักที่มีกฎหมายมีบทบัญญัติรับรองให้ประชาชนฟ้องฝ่าย ปกครองได้เป็นการเฉพาะหากไม่มีกฎหมายบัญญัติให้ไว้ประชาชนก็จะไม่มีอำนาจฟ้องคดีปกครอง และ

2) หลักอำนาจฟ้องคดีปกครองอย่างกว้าง โดยถือว่าประชาชนผู้ถูกระทบสิทธิจากการกระทำของฝ่ายปกครองสามารถฟ้องคดีต่อฝ่ายปกครองได้เสมอ โดยไม่ต้องคำนึงว่ากรณีนั้นๆจะมีกฎหมายให้อำนาจแก่ประชาชนในการฟ้องคดีหรือไม่

หลักการพิจารณาเกี่ยวกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หรือผู้เสียหายของต่างประเทศไว้ว่า การพิจารณาถึง "ส่วนได้เสีย" ในการฟ้องคดีแต่ละประเภท หากพิจารณาวัตถุแห่งข้อพิพาทในคดีปกครองเยอรมันโดยแบ่งตามลักษณะของคำฟ้องแล้ว อาจแบ่งวัตถุแห่งข้อพิพาทได้ดังนี้

(1) คำฟ้องเพื่อให้ยกเลิกนิติกรรมทางปกครอง สิทธิของผู้ฟ้องเพื่อให้ยกเลิกนิติกรรมทางปกครองนั้น เกิดขึ้นเนื่องจากนิติกรรมทางปกครองนั้นละเมิดสิทธิของเขา

(2) คำฟ้องเพื่อให้ฝ่ายปกครองกระทำการที่ฝ่ายปกครองได้ปฏิเสธที่จะกระทำ สิทธิของผู้ฟ้องคดีเพื่อให้ศาลสั่งให้เจ้าหน้าที่กระทำตามที่นั้นเกิดขึ้น เนื่องจากการปฏิเสธหรือการงดเว้นไว้ปฏิบัติการนั้น ทำให้สิทธิของเขาถูกละเมิด

(3) คำฟ้องเพื่อศาลวินิจฉัยชี้ขาดว่านิติกรรมทางปกครองเป็นโมฆะ สิทธิของผู้ฟ้องคดีต้องการให้วินิจฉัยว่ามีนิติสัมพันธ์เกิดขึ้นหรือไม่ หรือเพื่อให้วินิจฉัยว่านิติกรรมทางปกครองนั้นๆเป็นโมฆะ หรือไม่

(4) คำฟ้องที่ต้องการให้ศาลชี้ขาดให้ฝ่ายปกครองกระทำการอื่นให้เป็นประโยชน์หรือเป็นคุณแก่คน ผู้ฟ้องคดีสามารถที่จะหยิบยกเอาสิทธิที่เกิดขึ้นตามกฎหมายมหาชนขึ้นมาฟ้องร้องผู้ฟ้องคดีไม่จำเป็นจะต้องมีเจตนาหรือวัตถุประสงค์ที่จะให้ฝ่ายปกครองออกนิติกรรมทางปกครอง

ความหมายของคำว่า "ผู้เสียหาย" ในบางประเทศเช่น เยอรมันและอิตาลี ใช้ในความหมายอย่างแคบ กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้ที่มีสิทธิเฉพาะตัว (droits subjectifs) ได้รับความเสียหายจากการกระทำทางปกครอง หรือกรณีขอให้ชดใช้ความเสียหายที่ตนได้รับ แต่สำหรับฝรั่งเศส ในคดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนการกระทำที่นอกเหนืออำนาจ (recours pour excès de pouvoir) คำว่า ผู้เสียหายนั้นกว้างมาก เช่น ครอบคลุมทั้งประชาชนในย่านที่ได้รับผลกระทบในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตก่อสร้าง หรือคลุมถึงผู้เสียหายทุกคนในกรณีที่ฝ่ายปกครองมีคำสั่งเพิ่มเติมรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

งานของ พรเทพ พรไชยา (2545) ได้ศึกษาเรื่องปัญหาทางกฎหมายของประชาชนเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครอง พบว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 42 วรรคหนึ่ง บัญญัติให้สิทธิแก่บุคคลทั่วไปในการฟ้องคดีศาลปกครองกว้างมากเมื่อเทียบกับศาลยุติธรรม เพราะศาลปกครองให้โอกาส "ผู้ได้รับความเดือดร้อน" หรือ "เสียหาย" จากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือ "ยังไม่เดือดร้อน" หรือ "ยังไม่ได้รับความเสียหาย" แต่ "อาจจะเดือดร้อน" หรือ "อาจจะเสียหาย" โดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ มีสิทธิที่จะนำคดีมาฟ้องร้องที่ศาลปกครองได้เมื่อศาลปกครองเปิดกว้างถึงสิทธิในการนำคดีมาฟ้องแล้ว ดังนั้นจากคำจำกัดความดังกล่าวศาลจะตีความเคร่งครัดเพียงใด เพราะเมื่อกฎหมายบัญญัติเปิดกว้างมาก การตีความจะกว้างไปด้วยหรือไม่หรือจะจำกัดขอบเขตของคำว่า "ผู้ฟ้องคดี" ไว้เพียงใดถ้าการตีความกว้างไปด้วยก็จะกลายเป็นไม่มีกฎหมายไป กฎหมายที่บัญญัติขึ้นมาก็จะไม่มีกฎหมายไปด้วย ซึ่งเรื่องนี้จะต้องรอดูก่อนว่าศาลปกครองจะวางหลักเป็นเช่นใด เพราะถ้าเกิดวางหลักกว้างมากเกินไป คดีความจะต้องล้นศาลอย่างแน่นอน ปัญหาที่เกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้นี้ ถ้าศาลยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในเรื่องนี้อย่างไรก็ตามเพื่อทำความเข้าใจให้ชัดเจนในสภาพของปัญหาข้างต้น ผู้เขียนจึงได้วิเคราะห์ปัญหาที่แท้จริงของผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยคดีพิจารณา

ปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 25 กำหนดว่า "ผู้ฟ้องคดีปกครองต้องเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และตามมาตรา 42 ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 28 วรรคสองบัญญัติว่า "บุคคลผู้ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้สามารถยกบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาล หรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้" และมาตรา 62 บัญญัติว่า "สิทธิของบุคคลที่ฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิด เนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำหรือละเว้นการกระทำของราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครองทั้งนี้ตามกฎหมายบัญญัติ" เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวแล้วเห็นว่าผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีปกครองได้ต้องเป็น "บุคคล" เท่านั้นไม่ว่าจะเป็น "บุคคลธรรมดา" หรือ "นิติบุคคล" ความหมายของคำว่า "บุคคล" หมายความว่าบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือ บุคคลธรรมดาและนิติบุคคลนั่นเอง ถึงแม้ว่ามาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะบัญญัติว่า ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย คำว่า "ผู้ใด" ตามมาตรานี้ในความคิดเห็นของผู้เขียนแล้วจะต้องหมายถึง "บุคคล" เช่นเดียวกัน ดังนั้นถ้าองค์กรหรือคณะบุคคลใด ๆ ที่ไม่มีสถานะเป็น "นิติบุคคล" ย่อมไม่สามารถที่จะทำการฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ คดีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดียังไม่มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42 เช่น กรณีผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ค้าขายอาหารและเครื่องดื่มรายเดิมที่โรงเรียนสายน้ำผึ้งแต่ไม่ได้ยื่นขอเสนอราคาในการประกวดราคาด้วย โดยอ้างว่าได้รับทราบจากผู้ขายอาหารในโรงเรียนว่า แม้ผู้ฟ้องคดียื่นขอเสนอราคาก็จะไม่ได้รับการพิจารณา ขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีได้ขายเครื่องดื่มในโรงเรียนต่อไปแต่เพียงผู้เดียว ศาลปกครองกลางวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีมิได้ยื่นขอเสนอราคาหรือคำขอต่อสัญญาเพื่อใช้สถานที่ขายเครื่องดื่มต่อโรงเรียนสายน้ำผึ้ง จึงยังไม่มีกรกระทำหรือคำสั่งของโรงเรียนสายน้ำผึ้งที่เป็นการไม่รับคำขอหรือไม่อนุญาตตามคำขอของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของโรงเรียนสายน้ำผึ้งจึงไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองกลางที่ 127/2544)

งานของ พันธุ์ทิพย์ กัญชนะ (2546) ศึกษาเรื่องปัญหาการไม่รับฟ้องของศาลปกครองเชียงใหม่ มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาถึงสาเหตุที่ศาลมีคำสั่งไม่รับฟ้องคดี ปัญหาและอุปสรรคของการไม่รับฟ้องคดี เพื่อหาแนวทางแก้ไขในการศึกษาครั้งนี้ ข้อมูลที่ใช้เป็นข้อมูลจากหนังสือ เอกสารที่เกี่ยวข้องตลอดจนสำนวนคดีความของศาลปกครองเชียงใหม่ ตั้งแต่วันที่ศาลปกครองเชียงใหม่เปิดทำการ คือวันที่ 30 กรกฎาคม 2544 จนถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2545

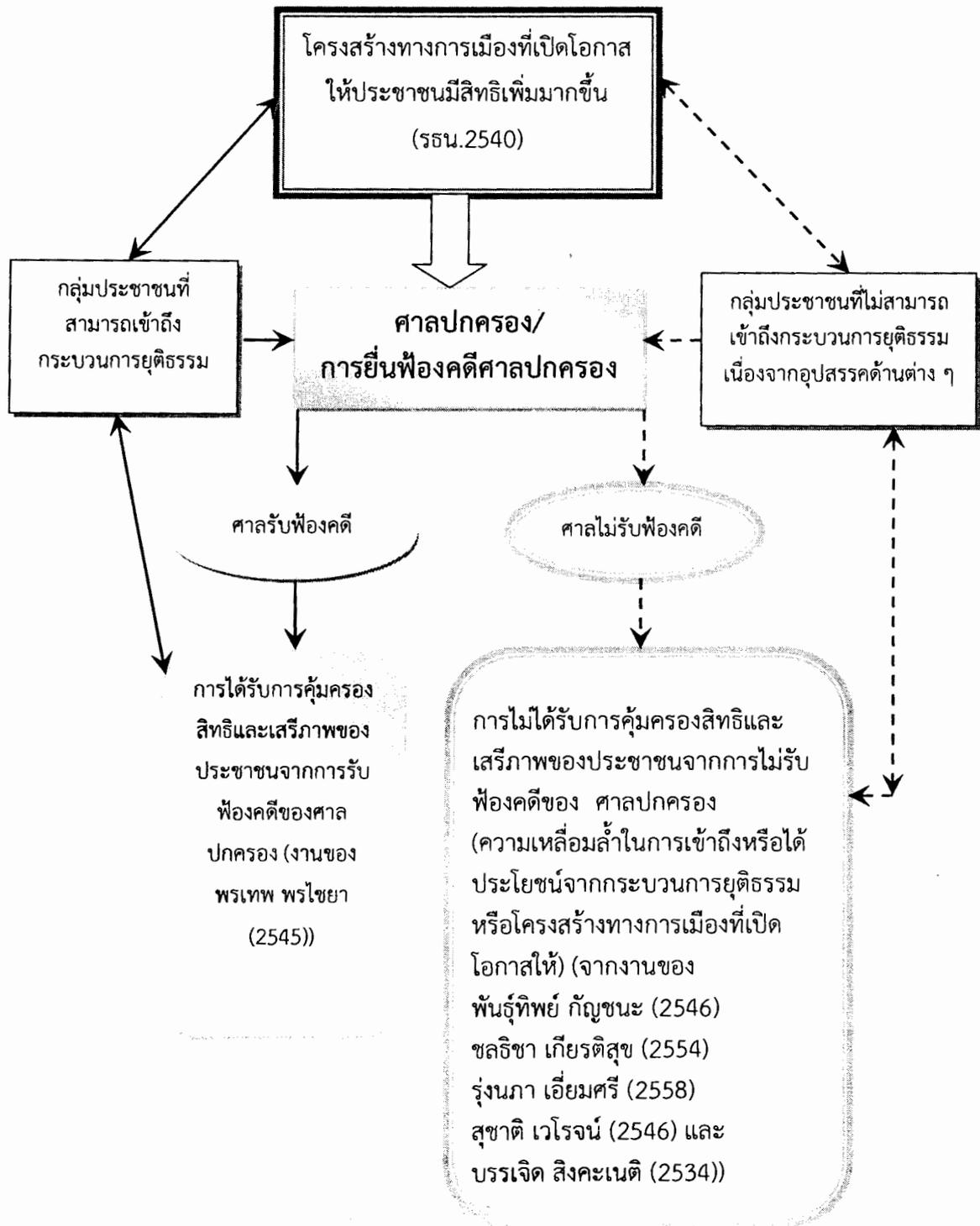
จากการศึกษาพบว่าคดีที่ศาลปกครองเชียงใหม่มีคำสั่งไม่รับคำฟ้อง ในปี 2544 จำนวน 52 คดี และในปี 2545 จำนวน 172 คดี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และตามบทบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและประโยชน์อันชอบธรรมของประชาชน จากการใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าว อาจทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน เสียหายซึ่งประชาชนสามารถนำคดีข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากความเสียหายดังกล่าวมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ เมื่อศาลปกครองเชียงใหม่เปิดทำการ ได้มีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบถึงสิทธิที่จากการค้นคว้าเอกสารและสำนวนคดีความ

ของศาลปกครองเชียงใหม่พบว่าคดีที่ศาลปกครองเชียงใหม่มีคำสั่ง ไม่รับคำฟ้องเป็นจำนวนมาก สาเหตุมาจากการขาดความรู้ ความเข้าใจถึงสิทธิของตนเองและเป็นกรณีไม่เข้าเงื่อนไขและหลักเกณฑ์การฟ้องคดี ดังนั้น หากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องช่วยกันเพิ่มการประชาสัมพันธ์ เช่น จัดทำคู่มือการฟ้องคดี จัดรายการศาลพบประชาชน ตลอดจนจัดวิทยากรอบรมกระบวนการ ขั้นตอนการดำเนินคดีปกครองแก่ประชาชน ทำให้ประชาชนเข้าใจเรื่องราวได้ดีขึ้น ส่งผลให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญไทยที่ตั้งศาลปกครองขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง แต่ประชาชนขาดความรู้ ความเข้าใจถึงสิทธิของตนเองตลอดจนเงื่อนไขของการฟ้องคดี เป็นเหตุให้ศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

## 2.6 กรอบแนวคิดในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อศึกษาการไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการไม่รับฟ้องคดีของศาล: กรณีศึกษาศาลปกครองอุบลราชธานี สาเหตุหรือเงื่อนไขที่ทำให้ประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครองอุบลราชธานี อาศัยกรอบแนวคิดในการศึกษาที่สำคัญประกอบด้วย แนวคิดการกระทำทางปกครอง อำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง แนวคิดเกี่ยวกับคดีปกครอง แนวคิดเกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปสู่การถกเถียง สร้างความเข้าใจกับผลการศึกษาวิจัยเพื่อนำไปสู่การเสนอมาตรการในการแก้ไขปัญหาการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครองอย่างเท่าเทียม เป็นธรรม ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม (access to justice) มีความสามารถในการเข้าถึงสิทธิ (accessibility) อย่างแท้จริง

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง สามารถสรุปกรอบแนวคิด ได้ดังแผนภาพที่ 2.1



ภาพที่ 2.1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากแผนภาพกรอบแนวคิด สามารถอธิบายพอสังเขปได้ว่า แม้โครงสร้างโอกาสทางการเมือง โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่ได้กำหนดให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้น โดยทำหน้าที่เป็นองค์กรพิพากษาคดีปกครอง ซึ่งคดีปกครองนั้นก็คือข้อพิพาทระหว่างเอกชนฝ่ายหนึ่งกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อีกฝ่ายหนึ่ง หรือเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง ทั้งนี้ เพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและเพื่อสร้างบรรทัดฐานที่ถูกต้องในการปฏิบัติราชการ แต่ในการปฏิบัติจริง กลับพบว่า มีปัญหาอุปสรรคหลายประการใน “การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม” (Access to Justice) ทั้งปัญหาที่เกิดจากตัวบทกฎหมาย และปัญหาที่เกิดจากประชาชนที่ต้องมีต้นทุนค่าใช้จ่ายในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งปัญหาอุปสรรคด้านอื่นๆ สรุปได้จากงานของ พันธุ์ทิพย์ กัญชนะ (2546) ที่พบว่าคดีที่ศาลปกครองเชียงใหม่มีคำสั่งไม่รับคำฟ้อง ในปี 2544 จำนวน 52 คดี และในปี 2545 จำนวน 172 คดี สาเหตุมาจากการขาดความรู้ ความเข้าใจถึงสิทธิของตนเอง และเป็นกรณีไม่เข้าเงื่อนไขและหลักเกณฑ์การฟ้องคดี งานวิจัยของ ชลธิชา เกียรติสุข (2554) ที่สรุปว่า แม้ว่าจะมีกฎหมายบัญญัติรับรองสิทธิไว้แล้ว แต่ในทางปฏิบัติยังปรากฏถึงความไม่เสมอภาคในกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะผู้ต้องหาที่เป็นผู้หย่อนความสามารถไม่ว่าจะเป็นเด็ก คนไร้ความสามารถ รวมถึงผู้ต้องหาที่มีฐานะยากจนหรืออ่อนด้อยทางความรู้ด้านกฎหมาย และเป็นผู้ที่ไม่ได้รับความเสมอภาคทางโอกาสและถูกเลือกปฏิบัติจากสังคมทำให้ไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมจากรัฐ และยังไม่ได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายโดยเฉพาะความช่วยเหลือด้านกวดขันหาหนทางความในการต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ ดังนั้น การให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมายแก่ผู้ต้องหาไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือเป็นผู้ต้องหาที่หย่อนความสามารถในการต่อสู้คดี เช่น ผู้เยาว์ หรือเพราะความพิการก็ตาม ควรที่จะได้รับสิทธิเท่าเทียมกันตามกฎหมาย เป็นหลักประกันสิทธิแก่ผู้ต้องหาที่จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐในการมีหนทางความเพื่อช่วยเหลือคดีอาญา เพื่อให้เกิดความเสมอภาคและเท่าเทียมกันในการสู้คดีและทำให้เกิดความยุติธรรมต่อกระบวนการยุติธรรมด้วย งานวิจัยของ รุ่งนภา เอี่ยมศรี (2558) เรื่องสิทธิของผู้ต้องหากับการช่วยเหลือทางกฎหมาย ซึ่งผลการศึกษาพบว่า สิทธิของผู้ต้องหาที่จะได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายนั้น ผู้ต้องหายังไม่ได้รับสิทธิที่ควร แม้ว่ากฎหมายจะต้องการให้สิทธิแก่ผู้ต้องหาในการเข้าต่อสู้คดีเพื่อให้ได้รับความคุ้มครอง และเป็นหลักประกันเพิ่มเติมว่าผู้ต้องหามีสิทธิที่จะต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่โดยถือหลักอาวรุที่เท่าเทียมกัน งานวิจัยของ สุชาติ เวโรจน์ (2546) พบว่า เหตุอันเป็นที่มาจากการที่ศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา มาจาก 2 สาเหตุคือ 1) ความไม่เข้าใจอำนาจศาลปกครอง และเงื่อนไขการฟ้องคดีของประชาชน และ 2) การยื่นฟ้องคดีที่ง่าย โดยการฟ้องไม่มีแบบ ไม่เสียค่าธรรมเนียมและไม่จำเป็นต้องมีหนทางความในทุกกรณี ทั้ง 2 สาเหตุนี้เมื่อผนวกกับความตื่นตัวและความสนใจต่อการเกิดศาลปกครองเป็นครั้งแรก ทำให้ประชาชนซึ่งขาดความเข้าใจในคดีมาฟ้องศาลเป็นจำนวนมาก จึงทำให้ศาลไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเป็นเงาตามตัว และงานของ บรรเจิด สิงคะเนติ (2534) ที่พบว่า ในคดีปกครองการพิจารณาถึงความเป็นผู้เสียหายมีความยุ่งยากซับซ้อนมากกว่าในคดีแพ่งและคดีอาญา เนื่องจากการถูกโต้แย้งสิทธิในทางกฎหมายมหาชน หรือการมีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องในทางกฎหมายมหาชนเป็นเรื่องยากที่จะกำหนดขอบเขตที่แน่นอน

ส่วนงานของ พรเทพ พรไชยา (2545) มองตรงข้าม โดยเห็นว่า การที่ศาลปกครองให้โอกาส “ผู้ได้รับความเดือดร้อน” หรือ “เสียหาย” จากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่

ของรัฐ หรือ “ยังไม่เดือดร้อน” หรือ “ยังไม่ได้รับความเสียหาย” แต่ “อาจจะเดือดร้อน” หรือ “อาจจะเสียหาย” มีสิทธิที่จะนำคดีมาฟ้องร้องที่ศาลปกครองได้ เมื่อศาลปกครองเปิดกว้างถึงสิทธิในการนำคดีมาฟ้องแล้ว ดังนั้นจากคำจำกัดความดังกล่าวศาลจะตีความเคร่งครัดเพียงใด เพราะเมื่อกฎหมายบัญญัติเปิดกว้างมาก การตีความจะกว้างไปด้วยหรือไม่ เพราะถ้าเกิดวางหลักกว้างมากเกินไป คดีความจะล้นศาล

## บทที่ 3

### วิธีการศึกษาวิจัย

ระเบียบวิธีการวิจัย เรื่อง “การไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครองอุบลราชธานี” ใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) มีเป้าหมายเพื่อศึกษา (1) เพื่อศึกษาการไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครองอุบลราชธานี (2) เพื่อศึกษาสาเหตุหรือเงื่อนไขที่ทำให้ประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครอง และ (3) เพื่อศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาจากการไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครองอุบลราชธานี

การนำเสนอระเบียบวิธีวิจัย ประกอบด้วย ระเบียบวิธีการวิจัย พื้นที่ที่ใช้ในการวิจัย ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง ขอบเขตของการวิจัย เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล และวิธีการวิเคราะห์ข้อมูล โดยมีรายละเอียดตามลำดับ ดังนี้

#### 3.1 ระเบียบวิธีการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) เป็นเครื่องมือในการรวบรวมข้อมูล โดยอาศัยแหล่งข้อมูลที่สำคัญ ได้แก่

3.1.1 ข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบหยั่งลึก (in-depth interview) การสัมภาษณ์นี้จะหาผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญ (key informants) ประกอบด้วย กลุ่มที่ 1 กลุ่มพนักงานคดีปกครอง ศาลปกครองอุบลราชธานี ที่เป็นผู้ทำหน้าที่ช่วยตุลาการศาลปกครองในการดำเนินคดีปกครอง การรวบรวมเอกสาร การพิจารณาเบื้องต้น การกลั่นกรอง การเสนอความเห็นต่อตุลาการเจ้าของสำนวนในการพิจารณาคดีปกครอง จำนวน 12 คน ได้แก่ นายนิติภู พันธุ์โอสถ พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ นายสัญญาเวียงคำ พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ นายรัชพล คำแพง พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ นายณัฐธนนท์ ชัยวริยาพงศ์ พนักงานคดีปกครองชำนาญการ นางดวงนภา ทองกลิ้ง พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ นายธงชัย สมสิงห์ พนักงานคดีปกครองชำนาญการ นายธงชัย หนองบัว พนักงานคดีปกครองชำนาญการ นายธนพัฒน์ ไชยราช พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ นายเพชร วรรณทอง พนักงานคดีปกครองชำนาญการ นายวรารุฒิ สุธีวรกุล พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ นายชาติรี ศิลาภา พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ นายพิชิตชัย มานีภักษ์ พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัยในประเด็นการไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครองอุบลราชธานี และ กลุ่มที่ 2 กลุ่มผู้ฟ้องคดี หรือผู้รับมอบอำนาจจากผู้ฟ้องคดี โดยศึกษาผู้ฟ้องคดีที่ศาลปกครองอุบลราชธานีมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องคดีไว้พิจารณา จำนวน 5 คดี

3.1.2 ข้อมูลจากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง (document research) แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ

3.1.2.1 ข้อมูลระดับปฐมภูมิ (primary sources) ได้แก่ เอกสาร บันทึก และรายงานการประชุมที่เกี่ยวข้องกับการรับฟ้อง หรือไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครองอุบลราชธานี การไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครองอุบลราชธานี ประกอบด้วย

1) จำนวนสถิติการพิจารณาคดีปกครอง สถิติคดีจำแนกตามภาคที่มูลคดีเกิด สถิติจำแนกตามภาคที่เป็นภูมิลำเนาผู้ฟ้อง สถิติกระทรวงที่ถูกฟ้องคดีมากที่สุด และสถิติเรื่องที่ฟ้องต่อศาลปกครอง ทั้งของศาลปกครองกลาง และศาลปกครองในภูมิภาค (เน้นศาลปกครองอุบลราชธานี) สถิติการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาของศาลปกครองอุบลราชธานี

2) คำพิพากษาคำสั่งศาลปกครองอุบลราชธานีที่เกี่ยวข้องกับโจทย์และวัตถุประสงค์การศึกษาวิจัย

3.1.2.2 ข้อมูลระดับทุติยภูมิ (secondary sources) ได้แก่ ข้อมูลข่าวสาร บทสัมภาษณ์ บทวิเคราะห์ เอกสารงานประชุมสัมมนาทางวิชาการ และเอกสารงานศึกษาวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เอกสารเกี่ยวกับความเป็นมาของการจัดตั้งศาลปกครอง คำอธิบายกฎหมายปกครอง คดีปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง พ.ศ. 2542 รายงานผลการปฏิบัติงานของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองประจำปี รายงานผลในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับศาลปกครอง และเอกสารเกี่ยวกับผลการดำเนินงานประชาสัมพันธ์ที่ผ่านมา

## 3.2 พื้นที่การวิจัย

ในการวิจัย เรื่อง “การไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการไม่รับฟ้องคดีของศาล: กรณีศึกษาศาลปกครองอุบลราชธานี” ในครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้วิธีสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (purposive or judgmental sampling) กรณีศาลปกครองอุบลราชธานี โดยศาลปกครองอุบลราชธานี มีเขตอำนาจท้องที่จังหวัดยโสธร จังหวัดร้อยเอ็ด จังหวัดศรีสะเกษ จังหวัดอุบลราชธานี และจังหวัดอำนาจเจริญ เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการศึกษาวิจัยและความสามารถในการเข้าถึงข้อมูลได้อย่างแท้จริงภายใต้ข้อจำกัดทางด้านระยะเวลาและงบประมาณ

## 3.3 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่างที่เลือกสัมภาษณ์เป็นผู้ที่ให้ข้อมูลที่สำคัญ (key informants) โดยติดต่อกับกลุ่มพนักงานคดีปกครอง ศาลปกครองอุบลราชธานี ทั้งหมด 12 คน และกลุ่มผู้ฟ้องคดี หรือผู้รับมอบอำนาจจากผู้ฟ้องคดี หรือผู้รู้ข้อมูลที่ยินดีให้สัมภาษณ์เปิดเผยข้อมูล ในเขตอำนาจศาลปกครองอุบลราชธานี โดยศาลปกครองอุบลราชธานี มีเขตอำนาจในท้องที่จังหวัดยโสธร จังหวัดร้อยเอ็ด จังหวัดศรีสะเกษ จังหวัดอุบลราชธานี และจังหวัดอำนาจเจริญ โดยสัมภาษณ์ในประเด็นการไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครองอุบลราชธานี รวมทั้งสาเหตุหรือเงื่อนไขที่ทำให้ประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครอง และแนวทางการแก้ไขปัญหาจากการไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครองอุบลราชธานี และ กลุ่มที่ 2 กลุ่มผู้ฟ้องคดี หรือผู้รับมอบอำนาจจากผู้ฟ้องคดี โดยศึกษาผู้ฟ้องคดีที่ศาลปกครองอุบลราชธานีมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องคดีไว้พิจารณา จำนวน 5 คดี

ตารางที่ 3.1 กลุ่มพนักงานคดีปกครอง

ที่	ชื่อ-สกุล	ตำแหน่งและสังกัด
1	นายนิติภู พันธุ์โอสถ	พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ ศาลปกครองอุบลราชธานี
2	นายสัญญา เวียงคำ	พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ ศาลปกครองอุบลราชธานี
3	นายรัชพล คำแพง	พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ ศาลปกครองอุบลราชธานี
4	นายณัฐธนันท์ ชัยวริยาพงศ์	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ ศาลปกครองอุบลราชธานี
5	นางดวงนภา ทองกลิ้ง	พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ ศาลปกครองอุบลราชธานี
6	นายธงชัย สมสิงห์	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ ศาลปกครองอุบลราชธานี
7	นายธงชัย หนองบัว	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ ศาลปกครองอุบลราชธานี
8	นายธนพัฒน์ ไชยราช	พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ ศาลปกครองอุบลราชธานี
9	นายเพชร วรรณทอง	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ ศาลปกครองอุบลราชธานี
10	นายวรารุฒิ สุธีรรกุล	พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ ศาลปกครองอุบลราชธานี
11	นายชาตรี ศีลาภา	พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ ศาลปกครองอุบลราชธานี
12	นายพิชิตชัย มานีภารักษ์	พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ ศาลปกครองอุบลราชธานี

ตารางที่ 3.2 กลุ่มผู้ฟ้องคดี หรือผู้รับมอบอำนาจจากผู้ฟ้องคดี

ที่	ชื่อ-สกุล	คดี
1	นางดาวเรือง จันทะมาตย์ (2559) และสามีที่เป็นผู้ดำเนินการฟ้อง บ้านเลขที่ 149 หมู่ 10 ตำบลคำเตย อำเภอไทยเจริญ จังหวัดยโสธร ซึ่งเป็นผู้ฟ้องคดี	คำสั่งศาลปกครองอุบลราชธานี คดีหมายเลขที่ 306/2559
2	นางมยุ เจริญสุข (2559) บ้านเลขที่ 30/1 หมู่ 9 ตำบลชนุน อำเภอกันทรลักษณ์ จังหวัดศรีสะเกษ ผู้ฟ้องคดี	คำสั่งศาลปกครองอุบลราชธานี คดีหมายเลขที่ 300/2559
3	ผู้รับมอบอำนาจจากผู้ฟ้องคดี (สามีผู้ฟ้องคดี) นายสาคร อุธิโท (2559) บ้านเลขที่ 13 หมู่ 7 ตำบลโพธิ์ชัย อำเภออุทุมพรพิสัย จังหวัดศรีสะเกษ ผู้ฟ้องคดี	คำสั่งศาลปกครองอุบลราชธานี คดีหมายเลขที่ 64/2559
4	(ผู้ฟ้องคดีแจ้งว่าไม่ต้องการให้สัมภาษณ์)	คำสั่งศาลปกครองอุบลราชธานี คดีหมายเลขที่ 232/2559
5	(ผู้วิจัยไม่สามารถติดต่อขอสัมภาษณ์ ผู้ฟ้องคดีได้ เนื่องจากคดีมีการอุทธรณ์คำสั่งศาล ปกครองอุบลราชธานีไปยังศาลปกครองสูงสุด)	คำสั่งศาลปกครองอุบลราชธานี คดีหมายเลขที่ 234/2559

### 3.4 ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยจำกัดขอบเขตไว้ 3 ด้าน ดังนี้

3.4.1 ด้านเนื้อหา กำหนดขอบเขตไว้เฉพาะเรื่อง (1) การไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครองอุบลราชธานี (2) สาเหตุหรือเงื่อนไขที่ทำให้ประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครอง และ (3) แนวทางการแก้ไขปัญหามาจากการไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครองอุบลราชธานี

3.4.2 ด้านพื้นที่ การวิจัยประเด็นการไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการไม่รับฟ้องคดีของศาล: กรณีศึกษาศาลปกครองอุบลราชธานี กำหนดพื้นที่การศึกษาตามเขตอำนาจของศาลปกครองอุบลราชธานี โดยศาลปกครองอุบลราชธานี มีเขตอำนาจในท้องที่จังหวัดยโสธร จังหวัดร้อยเอ็ด จังหวัดศรีสะเกษ จังหวัดอุบลราชธานี และจังหวัดอำนาจเจริญ

3.4.3 ด้านเวลา จำกัดระยะเวลาในการเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งการสัมภาษณ์ การสำรวจข้อมูลระดับปฐมภูมิและข้อมูลระดับทุติยภูมิ การสรุปผล การวิเคราะห์ข้อมูลและการเขียนรายงานผลการศึกษาทั้งหมด 10 เดือน คือ เดือนพฤษภาคม 2559 ถึง เดือนกุมภาพันธ์ 2560

### 3.5 เครื่องมือการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยใช้แบบสัมภาษณ์แบบปลายเปิด (open-ended questions) แบบมีโครงสร้าง เพื่อดำเนินการสัมภาษณ์จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informants)

แบบสัมภาษณ์ แบ่งออกเป็น 4 ส่วน คือ

#### 3.5.1 ส่วนที่ 1 ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้สัมภาษณ์

ประกอบด้วย ชื่อ - สกุล (ในกรณีที่เปิดเผยได้ และจะปกปิดเป็นความลับในกรณีที่อาจเกิดผลเสียต่อผู้ให้ข้อมูลในภายหลัง) ตำแหน่ง สังกัด อายุ ระดับการศึกษา และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

3.5.2 ส่วนที่ 2 การไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครองอุบลราชธานี คำถามที่ต้องการสัมภาษณ์ คือ การที่ศาลปกครองอุบลราชธานีมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องคดีไว้พิจารณาอันเนื่องมาจากคำฟ้องไม่อยู่ในเขตอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองหรือไม่เข้าเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองนั้น ทำให้ประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพหรือไม่อย่างไร และมีข้อเสนอแนะอย่างไร

คำถามสำหรับสัมภาษณ์ผู้ฟ้องคดีที่ศาลปกครองอุบลราชธานีมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องคดีไว้พิจารณา จำนวน 5 คน โดยมีคำถามคือ

3.5.2.1 จากการที่นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองอุบลราชธานี และศาลปกครองอุบลราชธานีมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องคดีไว้พิจารณา ทำให้กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ฟ้องคดีหรือไม่

3.5.2.2 ผู้ฟ้องคดีเข้าใจในคำสั่งของศาลปกครองอุบลราชธานีหรือไม่

3.5.2.3 ปัจจุบันผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการอย่างไรภายหลังจากได้รับคำสั่งไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครองอุบลราชธานี

3.5.3 ส่วนที่ 3 สาเหตุหรือเงื่อนไขที่ทำให้ประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครอง อาทิคำถาม เหตุที่ศาลปกครองจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องคดีไว้พิจารณา

3.5.4 ส่วนที่ 4 แนวทางการแก้ไขปัญหาจากการไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครองอุบลราชธานี ประกอบด้วย ความเห็นต่อมาตรการแนวทางการแก้ไขปัญหาจากการไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ใช้อยู่ และการเสนอแนวทาง มาตรการใหม่ ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาจากการไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพอย่างยั่งยืน อาทิคำถาม ในฐานะพนักงานคดีปกครองที่ทำหน้าที่ช่วยงานตุลาการศาลปกครองอุบลราชธานี คิดว่าการที่ศาลปกครองอุบลราชธานีมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา จะทำให้ประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพหรือไม่ อย่างไร

### 3.6 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

ในการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์แบบหยั่งลึก (In-depth interview) การจัดประชุมกลุ่มย่อย การศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการดังนี้

3.6.1 ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ในช่วงเดือนพฤษภาคม ถึง เดือนสิงหาคม 2559 (รวมระยะเวลา 4 เดือน)

3.6.2 ลงพื้นที่เก็บข้อมูลการไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครองอุบลราชธานี ตามเขตอำนาจของศาลปกครองอุบลราชธานี โดยศาลปกครอง

อุบลราชธานี มีเขตอำนาจในท้องที่จังหวัดยโสธร จังหวัดร้อยเอ็ด จังหวัดศรีสะเกษ จังหวัดอุบลราชธานี และ จังหวัดอำนาจเจริญ ในช่วงเดือนกันยายน 2559 ถึง พฤศจิกายน 2560 (รวมระยะเวลา 3 เดือน)

### 3.7 วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูล ประกอบด้วย ข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบหยั่งลึก และข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และข้อมูลจากการจัดประชุมกลุ่มย่อย

3.7.1 ข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบหยั่งลึก (in-depth interview) ผู้วิจัยวิเคราะห์ข้อมูล คำสั่งของศาลปกครองอุบลราชธานีที่มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องคดีไว้พิจารณา มาศึกษาวิเคราะห์ว่าเป็นการไม่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหรือไม่ อย่างไร รวมทั้งการจัดกลุ่ม แยกประเภทและดูความสอดคล้องของเหตุผล โดยจำแนกตามกรอบแนวคิดและประเด็นที่สัมภาษณ์พนักงานคดีปกครองที่เป็นผู้ทำหน้าที่ช่วยตุลาการศาลปกครองในการดำเนินคดีปกครอง การรวบรวมเอกสาร การพิจารณาเบื้องต้น การถ่วงดุล การเสนอความเห็นต่อตุลาการเจ้าของสำนวนในการพิจารณาคดีปกครอง จำนวน 10 คน และผู้ฟ้องคดีที่ศาลปกครองอุบลราชธานีมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องคดีไว้พิจารณา จำนวน 5 คดี แล้วทำการสรุปวิเคราะห์ข้อมูลโดยหยิบยกผลงานด้านวิชาการมาสนับสนุน หรือโต้แย้งผลของการวิจัย

3.7.2 ข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง (document research) เป็นการศึกษา สืบค้นจากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งเอกสารชั้นปฐมภูมิและทุติยภูมิ รวมทั้งการสืบค้นข้อมูลผ่านระบบอินเทอร์เน็ตโดยเข้าถึงเว็บไซต์ของหน่วยงานระบบราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาศึกษา อภิปรายและวิเคราะห์ร่วมกับข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์ และข้อมูลจากการจัดประชุมกลุ่มย่อย

## บทที่ 4 ผลการศึกษาวิจัย

การนำเสนอผลการวิจัยเรื่อง “การไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการไม่รับฟ้องคดีของศาล: กรณีศาลปกครองอุบลราชธานี” อาศัยข้อมูลสำคัญจากคำพิพากษาคำสั่งศาลปกครองอุบลราชธานีที่เกี่ยวข้อง และจากการสัมภาษณ์แบบหยั่งลึกผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญ (key informants) ประกอบด้วย กลุ่มที่ 1 กลุ่มพนักงานคดีปกครอง ศาลปกครองอุบลราชธานี ที่เป็นผู้ทำหน้าที่ช่วยตุลาการศาลปกครองในการดำเนินคดีปกครอง การรวบรวมเอกสาร การพิจารณาเบื้องต้น การกลั่นกรอง การเสนอความเห็นต่อตุลาการเจ้าของสำนวนในการพิจารณาคดีปกครอง จำนวน 12 คน และกลุ่มที่ 2 กลุ่มผู้ฟ้องคดี หรือผู้รับมอบอำนาจจากผู้ฟ้องคดี โดยศึกษาผู้ฟ้องคดีที่ศาลปกครองอุบลราชธานีมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องคดีไว้พิจารณา จำนวน 5 คดี

แบ่งลำดับการนำเสนอออกเป็น 3 ประเด็น คือ (1) การไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครองอุบลราชธานี (2) สาเหตุหรือเงื่อนไขที่ทำให้ประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครอง และ (3) แนวทางการแก้ไขปัญหาจากการไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครองอุบลราชธานี โดยมีรายละเอียดตามลำดับ ดังนี้

### 4.1 การไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครองอุบลราชธานี

ผลจากการวิจัยโดยวิเคราะห์ข้อมูลสำคัญจากคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครองอุบลราชธานีที่เกี่ยวข้อง และจากการสัมภาษณ์แบบหยั่งลึกผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญ (key informants) ประกอบด้วย กลุ่มที่ 1 กลุ่มพนักงานคดีปกครอง ศาลปกครองอุบลราชธานี ที่เป็นผู้ทำหน้าที่ช่วยตุลาการศาลปกครองในการดำเนินคดีปกครอง การรวบรวมเอกสาร การพิจารณาเบื้องต้น การกลั่นกรอง การเสนอความเห็นต่อตุลาการเจ้าของสำนวนในการพิจารณาคดีปกครอง จำนวน 12 คน ได้แก่ นายนิติภู พันธุ์โสภณ พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ นายสัญญา เวียงคำ พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ นายรัชพล คำแพง พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ นายณัฐนนท์ ชัยวริยาพงศ์ พนักงานคดีปกครองชำนาญการ นางดวงนภา ทองกลิ้ง พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ นายธงชัย สมสิงห์ พนักงานคดีปกครองชำนาญการ นายธงชัย หนองบัว พนักงานคดีปกครองชำนาญการ นายธนพัฒน์ ไชยราช พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ นายเพชร วรรณทอง พนักงานคดีปกครองชำนาญการ นายวรารุณี สุธีรรกุล พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ นายชาติร์ ศิลภาภา พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ นายพิชิตชัย มานีภาร์กษ์ พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัยในประเด็นการไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครองอุบลราชธานี และ กลุ่มที่ 2 กลุ่มผู้ฟ้องคดี หรือผู้รับมอบอำนาจจากผู้ฟ้องคดี โดยศึกษาผู้ฟ้องคดีที่ศาลปกครองอุบลราชธานีมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องคดีไว้

พิจารณา จำนวน 5 คดี จากสถิติคดีของศาลปกครองอุบลราชธานี ตั้งแต่ 1 เมษายน 2554 ถึง 31 ธันวาคม 2559 ที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาทั้งหมด 1,248 คดี โดยกรณีของศาลปกครองอุบลราชธานี จากสถิติคดีของศาลปกครองอุบลราชธานี ตั้งแต่ 1 เมษายน 2554 ถึง 31 ธันวาคม 2559 พบว่า มีคดีรับเข้า 6,882 คดี คดีที่ตัดสินเสร็จ 3,308 คดี จำหน่ายคดีออกจากสารบบ 1,968 คดี โดยแยกเป็น การไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา 1,248 คดี และเหตุอื่น 720 คดี

ตารางที่ 4.1 สถิติคดีของศาลปกครองอุบลราชธานี ตั้งแต่ 1 เมษายน 2554 ถึง 31 ธันวาคม 2559

สถิติคดีของศาลปกครองอุบลราชธานี ตั้งแต่ 1 เมษายน 2554 ถึง 31 ธันวาคม 2559			
คดีรับเข้า	คดีที่ตัดสินเสร็จ	จำหน่ายคดีออกจากสารบบ 1,968 คดี	
6,882 คดี	3,308 คดี	ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา	เหตุอื่น
		1,248 คดี	720 คดี

ที่มา: ศาลปกครองอุบลราชธานี, 2560

ข้อค้นพบประเด็นการไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครองอุบลราชธานี กล่าวคือ แม้กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับที่เกี่ยวข้องจะได้บัญญัติให้ประชาชนมีสิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่า ยังมีอุปสรรคทั้งในด้านบทบัญญัติและกระบวนการกฎหมาย รวมทั้งปัญหาอุปสรรคที่เกิดจากประชาชนเอง ทั้งนี้ หากการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเป็นเรื่องยากแล้ว ประชาชนย่อมไม่อาจได้รับการคุ้มครองสิทธิทางศาล ดังนั้น การที่ศาลปกครองอุบลราชธานีมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาย่อมเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม โดยมีหลักฐานทางวิชาการที่สำคัญดังต่อไปนี้

กรณีบทสัมภาษณ์ของ สัญญา เวียงคำ (2559) พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ ศาลปกครองอุบลราชธานี ที่สรุปว่า รัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 ได้บัญญัติให้ประชาชนมีสิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย หากการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเป็นเรื่องยาก ประชาชนย่อมไม่อาจได้รับการคุ้มครองสิทธิทางศาล และวิเคราะห์ว่าการที่ศาลปกครองอุบลราชธานีมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาย่อมเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

ดังบทสัมภาษณ์ตอนหนึ่งว่า

“ประชาชนทั่วไปย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในเรื่องต่าง ๆ หลายเรื่อง โดยสิทธิและเสรีภาพอย่างหนึ่งซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายๆ ฉบับได้บัญญัติรับรองไว้ คือ สิทธิในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 ได้บัญญัติให้ประชาชนมีสิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง จากหลักการดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมสำหรับประชาชนต้องเป็นเรื่องที่เข้าถึงได้โดยง่าย หากการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเป็นเรื่องยากแล้ว ประชาชนย่อมไม่อาจได้รับการคุ้มครองสิทธิทางศาล ดังนั้น การที่ศาลปกครองอุบลราชธานีมีคำสั่ง ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาย่อมเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

อย่างไรก็ตาม การมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาของศาลย่อมเกิดจากหลายสาเหตุ เช่น คดีไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ซึ่งกรณีดังกล่าวย่อมไม่ตัดสิทธิของประชาชนในการที่จะนำคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาลยุติธรรม แต่หากศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาด้วยเหตุอื่น เช่น เงื่อนไขการฟ้องคดี ซึ่งมีอยู่หลายประการ ไม่ว่าจะเป็นเงื่อนไขความเป็นผู้เดือดร้อนเสียหาย เงื่อนไขที่ต้องไปดำเนินการตามขั้นตอนของหน่วยงานทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนดก่อน หรือเงื่อนไขระยะเวลาการฟ้องคดี เป็นต้น ซึ่งเงื่อนไขเหล่านี้ข้าพเจ้าคิดว่าประชาชนบางคนยังขาดความเข้าใจในเรื่องนี้ควรที่จะมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจศาลผ่อนปรนที่จะสามารถรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม” (สัญญา เวียงคำ, 2559: สัมภาษณ์)

สอดคล้องกับบทสัมภาษณ์ของ พิชิตชัย มานีภารักษ์ (2559) พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ ศาลปกครองอุบลราชธานี ที่สรุปว่า เฉพาะกรณีที่ศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเพราะเหตุผู้ฟ้องคดีฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีที่มีสาเหตุมาจากความสับสนหรือเข้าใจคลาดเคลื่อนเกี่ยวกับวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดี ทำให้ประชาชนเสียสิทธิในการไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยศาล ทั้งที่ประชาชนมีความประสงค์ให้ศาลทำการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้ การนับวันรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เป็นเรื่องที่ทำความเข้าใจยากสำหรับประชาชนทั่วไปเพราะมีเงื่อนไขกฎหมาย การไม่รู้ถึงวันดังกล่าวเพราะความสับสนหรือเข้าใจคลาดเคลื่อนจึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดการไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิโดยศาล ดังนั้น จึงเห็นควรเผยแพร่หลักเกณฑ์การพิจารณาถึงวันรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องและอายุความการฟ้องคดีปกครองให้ประชาชนทราบมากยิ่งขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาการที่ประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยศาลในกรณีนี้ (พิชิตชัย มานีภารักษ์, 2559: สัมภาษณ์)

พิชิตชัย มานีภารักษ์ (2559: สัมภาษณ์) พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ ศาลปกครองอุบลราชธานี วิเคราะห์ว่า ศาลปกครองเป็นศาลมีอำนาจทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ซึ่งเป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือการดำเนินกิจการทางปกครอง และหลักที่ศาลปกครองนำมาใช้ในการควบคุมตรวจสอบหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกรณีที่มีข้อพิพาทมาสู่การพิจารณาศาลปกครองนั้นก็คือ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งหลักดังกล่าวมีความหมายว่า ฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของประชาชนคนใดคนหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ และจะต้องกระทำการที่มีลักษณะดังกล่าวภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น กฎหมายจึงเป็นทั้งแหล่งที่มาและข้อจำกัดของการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเมื่อใดก็ตามที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจรัฐในทางปกครองกระทำการต่อประชาชนคนใดคนหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวย่อมถือได้ว่าเป็นการล่วงละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำดังกล่าวย่อมนำการกระทำนั้นมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อให้แก้ไขเยียวยาได้ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าศาลปกครองเป็นศาลที่ทำหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยจะทำหน้าที่ในการตรวจสอบว่า การกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อเอกชนนั้น ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากชอบก็มีได้

เป็นการล่วงละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แต่หากไม่ชอบก็ถือว่าเป็นการล่วงละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

รวมทั้ง บทสัมภาษณ์ของ นิตินุ พันธุ์โฮส (2559: สัมภาษณ์) พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ ศาลปกครองอุบลราชธานี ที่สรุปว่า ในกรณีที่ศาลปกครองอุบลราชธานีใช้ดุลพินิจไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาทั้ง ๆ ที่มีเหตุจำเป็นที่ว่า หากศาลปกครองไม่ได้รับคดีไว้พิจารณา ผู้เดือดร้อนก็จะไม่สามารถไปฟ้องกระบวนการใด ๆ ให้แก้ไขความเดือดร้อนได้ กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีก็ต้องทนต่อความเดือดร้อนต่อไปโดยไม่สามารถแก้ไขได้แล้ว ก็ถือว่าการที่ศาลปกครองไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา จะทำให้ประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

ดังบทสัมภาษณ์ตอนหนึ่งว่า

“ในฐานะพนักงานคดีปกครองผู้ทำหน้าที่ช่วยตุลาการศาลปกครองในการดำเนินคดีปกครอง การรวบรวมเอกสาร การพิจารณาเบื้องต้น การกลั่นกรอง การเสนอความเห็นต่อตุลาการเจ้าของสำนวนในการพิจารณาคดีปกครอง คิดว่า การที่ศาลปกครองอุบลราชธานีมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ในกรณีฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดี และศาลเห็นว่าคดีที่ฟ้องไม่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือไม่มีเหตุจำเป็นอื่นนั้น จะไม่ทำให้ประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

แต่ในกรณีที่ศาลปกครองอุบลราชธานีใช้ดุลพินิจไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาทั้ง ๆ ที่มีเหตุจำเป็นที่ว่า หากศาลปกครองไม่ได้รับคดีไว้พิจารณา ผู้เดือดร้อนก็จะไม่สามารถไปฟ้องกระบวนการใด ๆ ให้แก้ไขความเดือดร้อนได้ กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีก็ต้องทนต่อความเดือดร้อนต่อไปโดยไม่สามารถแก้ไขได้แล้ว ก็ถือว่าการที่ศาลปกครองไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เพราะเหตุฟ้องคดีพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดี ทั้ง ๆ ที่มีความจำเป็นที่ศาลปกครองจะรับฟ้องไว้ได้จะทำให้ประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแน่นอน” (นิตินุ พันธุ์โฮส, 2559: สัมภาษณ์)

ในแง่ตัวบทกฎหมาย ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้ศาลปกครองเป็นศาลเฉพาะไม่ใช่ศาลทั่วไป ดังนั้น การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ศาลปกครองจำเป็นต้องตรวจคำฟ้อง ว่าคดีที่นำมาฟ้องต่อศาลปกครองนั้นเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจศาลหรือไม่ นอกจากศาลปกครองจะตรวจสอบในเรื่องเขตอำนาจศาลแล้ว ศาลปกครองจะต้องตรวจเงื่อนไขการฟ้องคดีด้วย ซึ่ง มาตรา 9 วรรค 1 บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างชั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

ส่วนเรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง ได้แก่ การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น เป็นต้น

ทั้งนี้ ผลจากการวิจัยโดยวิเคราะห์ข้อมูลสำคัญจากคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครองอุบลราชธานีที่เกี่ยวข้อง มีตัวอย่างกรณีศาลปกครองอุบลราชธานีไม่รับคำฟ้องคดีไว้พิจารณาอย่างน้อย จำนวน 5 คดี ซึ่งอาจจะส่งผลให้ประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครองอุบลราชธานี

#### 4.1.1 คำสั่งศาลปกครองอุบลราชธานี คดีหมายเลขที่ 306/2559

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2557 นางยุพิน บุญบรรลุ เจ้าของโฉนดที่ดินเลขที่ 5569 ตำบลคำเตย อำเภอไทยเจริญ จังหวัดยโสธร เนื้อที่ 13 ไร่ 3 งาน 10 ตารางวา ซึ่งอยู่ด้านทิศใต้ของโฉนดที่ดินเลขที่ 5566 เนื้อที่ประมาณ 7 ไร่ 2 งาน ของผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นคำขอรังวัดแบ่งแยกโฉนดที่ดินแปลงดังกล่าวในนามเดิม เจ้าหน้าที่ที่ดินสำนักงานที่ดินจังหวัดยโสธร สาขาอุดุม ได้ทำการรังวัดเมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม 2558 เจ้าของที่ดินข้างเคียงได้มีการลงนามรับรองแนวเขตครบทุกด้านรวมทั้งผู้ฟ้องคดีด้วย ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องทุกข์ต่อศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดยโสธรว่ามีการรังวัดรุกล้ำที่ดินของผู้ฟ้องคดี และการที่ผู้ฟ้องคดีลงนามรับรองแนวเขตไปนั้น เกิดจากการที่นางยุพินและเจ้าหน้าที่ที่ดินได้ให้ผู้ฟ้องคดีลงนามรับรองแนวเขตไปก่อนก่อนที่จะทำการรังวัดจริง เจ้าหน้าที่ที่ดินจึงได้ชะลอการจดทะเบียนแบ่งแยกที่ดินของนางยุพินไว้ชั่วคราว เพื่อกำหนดนัดรังวัดตรวจสอบใหม่ ขณะเดียวกันผู้ฟ้องคดีก็ได้ยื่นคำขอรังวัดสอบเขตโฉนดที่ดินเลขที่ 5566 ของผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2559 ในการรังวัดสอบเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดีนางยุพินได้คัดค้านการรังวัด เจ้าหน้าที่ที่ดินจึงได้ทำการรังวัดและได้จัดทำแผนที่พิพาท เรื่องอยู่ระหว่างรอการไกล่เกลี่ยของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดยโสธร สาขาอุดุม ผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า เจ้าหน้าที่ที่ดินได้ดำเนินการรังวัดที่ดินให้แก่นางยุพิน โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินของนางยุพินในส่วนที่รุกล้ำโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดี ศาลวินิจฉัยว่า แม้อคดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ก็ตาม แต่การที่ศาลจะวินิจฉัยว่าโฉนดที่ดินเลขที่ 5569 ที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกให้แก่นางยุพินเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งจะต้องถูกเพิกถอนในส่วนที่รุกล้ำที่ดินของผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ศาลจำต้องพิจารณาวินิจฉัยให้ได้ความว่าที่ดินบริเวณที่พิพาทเป็นที่ดิน

ของผู้ฟ้องคดีหรือของนางยุพินเป็นสำคัญ คดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินระหว่างผู้ฟ้องคดีกับนางยุพินซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม มิใช่ศาลปกครอง (เทียบเคียงคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 56/2550) จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณา

ผู้วิจัยได้ติดต่อขอสัมภาษณ์ฝ่ายนางดาวเรือง จันทะมาตย์ (2559: สัมภาษณ์) และสามีที่เป็นผู้ดำเนินการฟ้อง อยู่บ้านเลขที่ 149 หมู่ 10 ตำบลคำเตย อำเภอไทยเจริญ จังหวัดยโสธร ซึ่งเป็นผู้ฟ้องคดี โดยให้ความเห็นที่เป็นประโยชน์ว่า

4.1.1.1 การที่ศาลปกครองอุบลราชธานีไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณานั้น ในความเห็นของสามีผู้ฟ้องคดีเห็นว่ากระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดี เพราะเจ้าหน้าที่ที่ดินออกโฉนดให้นางยุพิน บุญบรรลุ โดยรวมเอาเนื้อที่ดินบางส่วนของผู้ฟ้องคดีเข้าไปด้วย

4.1.1.2 ผู้ฟ้องคดีและสามีผู้ฟ้องคดีไม่เข้าใจคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาของศาลปกครองอุบลราชธานี เพราะเข้าใจว่า คดีที่ตนเองฟ้องเป็นคดีที่เจ้าหน้าที่ที่ดินได้กระทำละเมิดต่อตนเองในการออกโฉนดที่ดินมิชอบให้แก่นางยุพิน บุญบรรลุ คดีต้องอยู่ที่ศาลปกครอง แต่คำสั่งศาลปกครองอุบลราชธานีแจ้งว่าคดีอยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม

4.1.1.3 ผู้ฟ้องคดีและสามีไม่ได้ฟ้องต่อศาลยุติธรรมเนื่องจากไม่มีเงินค่าทนายความในการฟ้องร้องคดีต่อศาลยุติธรรม เพราะต้องเสียค่าทนายความไม่ต่ำกว่า 70,000 ถึง 80,000 บาท เป็นต้น

#### 4.1.2 คำสั่งศาลปกครองอุบลราชธานี คดีหมายเลขที่ 300/2559

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เมื่อเดือนมิถุนายน 2559 ผู้ฟ้องคดีทราบว่ามีอริบดินกรรมที่ดินผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลขนุนผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เลขที่ ศก 1412 หมู่ 9 บ้านขนุนตะวันออก ตำบลขนุน อำเภอกันทรลักษ์ จังหวัดศรีสะเกษ ทับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) แปลงเลขที่ 39 เลขที่ 31027 อำเภอกันทรลักษ์ จังหวัดศรีสะเกษ ซึ่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจังหวัดศรีสะเกษ ออกให้แก่นายอุด นิวาส สามีของผู้ฟ้องคดีที่ไม่ได้จดทะเบียนสมรสกัน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเลขที่ดังกล่าวทับที่ดินของผู้ฟ้องคดีนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องคดีต่อศาล ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเลขที่ดังกล่าว เฉพาะในส่วนที่ทับที่ดินของผู้ฟ้องคดี

ศาลวินิจฉัยว่า แม้อคดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่การที่ผู้ฟ้องคดีจะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้นั้น ผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ด้วย เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) แปลงเลขที่ 39 เลขที่ 31027 อำเภอกันทรลักษ์ จังหวัดศรีสะเกษ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจังหวัดศรีสะเกษ ออกให้แก่นายอุด นิวาส สามีของผู้ฟ้องคดีที่ไม่ได้จดทะเบียนสมรสกัน ดังนั้น ผู้มีสิทธิทำประโยชน์ในที่ดินแปลงนี้คือนายอุด หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) เป็นหนังสือที่ออกให้เพื่อรับรองสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

พ.ศ. 2518 มีใช้หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน สิทธิดังกล่าวจะทำการแบ่งแยกหรือโอนไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่ตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่านายอดเสียชีวิตแล้ว ดังนั้นสิทธิในที่ดินดังกล่าวย่อมตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม ผู้ฟ้องคดีแม้จะอ้างว่าเป็นภรรยาของนายอดแต่ไม่ได้จดทะเบียนสมรสกับนายอดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1457 จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการสมรสกันตามกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ทายาทโดยธรรมของนายอดตามมาตรา 1629 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในอันที่จะมีสิทธิถือครองที่ดินดังกล่าวต่อจากนายอด ดังนั้นเมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ไม่มีสิทธิถือครองที่ดินที่พิพาทจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากกรณีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเลขที่ ศก 1412 ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณา

ผู้วิจัยได้ติดต่อขอสัมภาษณ์นางมยุ เจริญสุข (2559) บ้านเลขที่ 30/1 หมู่ 9 ตำบลขนุน อำเภอกันทรลักษ์ จังหวัดศรีสะเกษ ผู้ฟ้องคดี ให้ความเห็นที่เป็นประโยชน์ว่า

“การที่ศาลปกครองอุบลราชธานีไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณานั้น กระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดี เพราะผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ครอบครองที่ดินแปลงนี้ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมาออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงทับที่ดินของผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องคดีไม่เข้าใจคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาของศาลปกครองอุบลราชธานี ที่ศาลปกครองบอกว่าผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้เดือดร้อน แต่ผู้ฟ้องคดีคือผู้เดือดร้อน เพราะผู้ฟ้องคดีครอบครองที่ดินอยู่ อย่างไรก็ตามผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการใดภายหลังมีคำสั่งศาลปกครองอุบลราชธานี” (มยุ เจริญสุข, 2559: สัมภาษณ์)

#### 4.1.3 คำสั่งศาลปกครองอุบลราชธานี คดีหมายเลขที่ 64/2559

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้นำหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 ก.) เลขที่ 1036 ตำบลโพธิ์ชัย อำเภอกุทุมพรพิสัย จังหวัดศรีสะเกษ เนื้อที่ 1 ไร่ 3 งาน 25 ตารางวา ซึ่งได้รับมรดกมาไปยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินต่อสำนักงานที่ดินจังหวัดศรีสะเกษ สาขาอุทุมพรพิสัย ผู้ถูกฟ้องคดี เมื่อวันที่ 18 มิถุนายน 2556 เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกไปทำการรังวัดเมื่อวันที่ 2 เมษายน 2557 ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกเป็นโฉนดที่ดินเลขที่ 28124 ตำบลโพธิ์ชัย อำเภอกุทุมพรพิสัย จังหวัดศรีสะเกษ เนื้อที่ 3 งาน 46 ตารางวา ให้แก่ผู้ฟ้องคดี เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2558 ผู้ฟ้องคดีได้ไปรับโฉนดที่ดินดังกล่าวแล้วเมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2558 แต่เห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกโฉนดที่ดินเลขที่ดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีเนื้อที่น้อยกว่าเดิม เป็นการออกโฉนดที่ดินที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงฟ้องคดีต่อศาล ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินเลขที่ดังกล่าว แล้วออกโฉนดที่ดินใหม่ให้แก่ผู้ฟ้องคดีมีเนื้อที่เท่ากับเนื้อที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 ก.) เลขที่ 1036 ของผู้ฟ้องคดี

ศาลวินิจฉัยว่า คดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เมื่อการออกโฉนด

ที่ดินเลขที่ 28124 ถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และประมวลกฎหมายที่ดินประกอบกับพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่ได้บัญญัติขั้นตอนการอุทธรณ์คำสั่งออกโฉนดที่ดินไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการออกโฉนดที่ดินเลขที่ดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะทำให้ผู้ฟ้องคดีได้เนื้อที่ในที่ดินน้อยกว่าเดิม ผู้ฟ้องคดีจะต้องอุทธรณ์คำสั่งออกโฉนดที่ดินต่อผู้ถูกฟ้องคดีภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และถึงแม้ผู้ฟ้องคดีจะฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีจากการออกโฉนดที่ดินดังกล่าว แต่การฟ้องคดีละเมิดอันเกิดจากคำสั่งทางปกครองก็อยู่ในบังคับที่ต้องอุทธรณ์คำสั่งพิพาทดังกล่าวก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลเช่นกัน เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าก่อนฟ้องคดีนี้ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้อุทธรณ์คำสั่งออกโฉนดที่ดินพิพาท จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ปฏิบัติตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ผู้วิจัยได้ติดต่อขอสัมภาษณ์ผู้รับมอบอำนาจจากผู้ฟ้องคดี (สามีผู้ฟ้องคดี) นายสาคร อุรีโท (2559: สัมภาษณ์) บ้านเลขที่ 13 หมู่ 7 ตำบลโพธิ์ชัย อำเภอกุหมะพรพิสัย จังหวัดศรีสะเกษ ผู้ฟ้องคดีให้ความเห็นที่เป็นประโยชน์ว่า การที่ศาลปกครองอุบลราชธานีไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณานั้น กระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดี เพราะผู้ถูกฟ้องคดีออกโฉนดที่ดินให้ผู้ฟ้องคดีไม่เต็มตามเนื้อที่ที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 ก.) ทำให้เนื้อที่ที่ดินของผู้ฟ้องคดีหายไป แต่ผู้ฟ้องคดีเข้าใจคำสั่งของศาลปกครองอุบลราชธานี ว่าผู้ฟ้องคดีมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนก่อนฟ้องคดี คือมีได้อุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่ง หลังจากผู้ฟ้องคดีทราบรับคำสั่งศาลปกครองแล้ว ผู้ฟ้องคดีไม่ประสงค์จะอุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี

#### 4.1.4 คำสั่งศาลปกครองอุบลราชธานี คดีหมายเลขที่ 232/2559

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นครอบครองที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิในที่ดินตั้งอยู่ตำบลในเมือง อำเภอเมืองอุบลราชธานี จังหวัดอุบลราชธานี เนื้อที่ประมาณ 6 ไร่ 2 งาน 46 เศษ 3 ส่วน 10 ตารางวา ได้ยื่นคำขอที่ 144/144/2532 ลงวันที่ 15 มีนาคม 2532 ขอออกโฉนดที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดอุบลราชธานี ผู้ถูกฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ดำเนินการตามคำขอ เมื่อปี 2553 ผู้ฟ้องคดีจึงได้ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองนครราชสีมา และต่อมาได้มีการโอนคดีมายังศาลปกครองอุบลราชธานี เป็นคดีหมายเลขดำที่ 202/2554 คดีหมายเลขแดงที่ 168/2556 ซึ่งศาลปกครองอุบลราชธานีได้มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2556 ให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกโฉนดที่ดินเฉพาะทางด้านทิศเหนือ เนื้อที่ 3 ไร่ 1 งาน 59 เศษ 1 ส่วน 10 ตารางวา ตามโฉนดที่ดินเลขที่ 125657 ให้แก่ผู้ฟ้องคดีส่วนที่ดินที่เหลือทางด้านทิศใต้เนื้อที่ประมาณ 2 ไร่ 2 งาน 53 ตารางวา ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีได้ติดตามทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีออกโฉนดที่ดินในส่วนที่เหลือให้แก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการ จึงฟ้องคดีต่อศาลขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการออกโฉนดที่ดินส่วนที่เหลือทางด้านทิศใต้เนื้อที่ประมาณ 2 ไร่ 2 งาน 53 ตารางวา ให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายในระยะเวลาที่ศาลเห็นสมควร

ศาลวินิจฉัยว่า คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีเข้าลักษณะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ภายหลังจากศาลปกครองอุบลราชธานีได้มีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีในส่วนที่พึงออกโฉนดที่ดินให้ได้ตามหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการเพื่อออกโฉนดที่ดินตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ผู้ฟ้องคดีได้ให้ถ้อยคำต่อผู้ถูกฟ้องคดีตามบันทึกถ้อยคำ ลงวันที่ 11 พฤศจิกายน 2556 ขอรังวัดกันที่ดินบริเวณที่ไม่มีร่องรอยการทำประโยชน์ตามสัญลักษณ์ M 2 และ M 102 ออก อันเป็นการแก้ไขคำขอที่ 144/144/2532 จากเดิมที่ขอร้องออกโฉนดที่ดินทั้งแปลงเป็นขอร้องออกโฉนดที่ดินเฉพาะในส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีสามารถออกโฉนดที่ดินให้ได้ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการรังวัดและออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีเฉพาะส่วนทางด้านทิศเหนือเนื้อที่ 3 ไร่ 1 งาน 59 เศษ 1 ส่วน 10 ตารางวา ตามโฉนดที่ดินเลขที่ 125657 จึงเป็นไปตามความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีและตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดและผู้ฟ้องคดีได้รับโฉนดที่ดินดังกล่าวไปแล้ว กรณีจึงไม่ปรากฏการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ตามกฎหมาย ซึ่งจะทำให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีเป็นคดีนี้ต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณา

ผู้วิจัยได้ติดต่อขอสัมภาษณ์ผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ฟ้องคดีแจ้งว่าไม่ต้องการให้สัมภาษณ์ในประเด็นนี้

#### 4.1.5 คำสั่งศาลปกครองอุบลราชธานี คดีหมายเลขที่ 234/2559

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อปี พ.ศ. 2515 บิดาของผู้ฟ้องคดีได้ซื้อที่ดินไม่มีเอกสารสิทธิในที่ดินตั้งอยู่ตำบลนาหม่อม อำเภอทุ่งศรีอุดม จังหวัดอุบลราชธานี เนื้อที่ 23 ไร่ 3 งาน 85 ตารางวา มาจากนาง น. เมื่อปี พ.ศ. 2515 และเมื่อปี พ.ศ. 2519 ได้ให้นาย อ. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 กับพวกเข้าครอบครองทำประโยชน์แทน หลังจากนั้นประมาณยี่สิบปีบิดาของผู้ฟ้องคดีได้ยกที่ดินแปลงดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดียังคงให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 กับพวก ครอบครองทำประโยชน์แทนผู้ฟ้องคดีเรื่อยมา เมื่อประมาณต้น ปี 2556 ผู้ฟ้องคดีได้ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ออกไปจากที่ดินแปลงดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไม่ยินยอม ภายหลังจากผู้ฟ้องคดีทราบว่ามีสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดอุบลราชธานี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4 - 01 ก.) เลขที่ 618 เนื้อที่ประมาณ 23 ไร่ 3 งาน 85 ตารางวา ในที่ดินแปลงดังกล่าวให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 แล้วตั้งแต่ปี พ.ศ. 2536 ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้แจ้งข้อความอันเป็นเท็จต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เพื่อออกหนังสืออนุญาตดังกล่าวและผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตรวจสอบคุณสมบัติและสอบสวนสิทธิผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด การออกหนังสืออนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องคดีต่อศาล ขอให้ศาลเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4 - 01 ก.) เลขที่ดังกล่าว ห้ามมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และบริวารเข้าเกี่ยวข้องกับที่ดินพิพาท และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีและผู้ฟ้องคดี

ศาลวินิจฉัยว่า เมื่อหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ ในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 คำฟ้องของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายจากการออกคำสั่ง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01 ก.) ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ทับที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่บิดาของผู้ฟ้องคดีได้ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อน แล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจ หลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้เพิกถอนหนังสือ ดังกล่าวเป็นคำขอที่ศาลกำหนดค่าบังคับให้ได้ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ผู้ฟ้องคดี มิใช่คู่กรณีในคำสั่งดังกล่าว การฟ้องคดีนี้จึงไม่อยู่ในบังคับที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการตามขั้นตอน หรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนการนำคดีมาฟ้องตามมาตรา 42 วรรค สอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

อย่างไรก็ตามเมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2556 ผู้ฟ้องคดีได้ไปที่ทำ การผู้ใหญ่บ้านนาหอม หมู่ที่ 10 และได้ทำบันทึกข้อตกลงกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เพื่อขอแบ่งที่ทำกินตาม หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4 - 01 ก.) เลขที่ 618 จำนวน 8 ไร่ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้เข้าพบฝ่ายปกครองอำเภอทุ่งศรีอุดม และแจ้งข้อหาว่าผู้ฟ้องคดีบุกรุกที่ดินแปลงพิพาท ปลัดอำเภอทุ่งศรีอุดมได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มาทำการไกล่เกลี่ย แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไม่ประสงค์ที่จะ ไกล่เกลี่ย ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2556 ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ทำการไกล่เกลี่ย เรื่องดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีหนังสือ ลงวันที่ 20 มีนาคม 2556 นัดผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มา ทำการไกล่เกลี่ยในวันที่ 2 เมษายน 2556 แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไม่มาตามนัด จากข้อเท็จจริงดังกล่าว แม้ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขต ปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4 - 01 ก.) เลขที่ 618 ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ตั้งแต่เมื่อใดก็ตาม แต่ย่อมไม่ช้ากว่า วันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2556 อันเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้ทำบันทึกข้อตกลงแบ่งที่ดินทำกินตามหนังสืออนุญาต ให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4- 01 ก.) ที่พิพาท กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2556 หรืออย่างช้าที่สุดในวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2556 อันเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เพื่อขอให้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ผู้ฟ้องคดีจึงชอบที่จะ นำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2556 หรือภายในวันที่ 27 พฤษภาคม 2556 การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2556 จึงเป็นการฟ้องเมื่อพ้นกำหนด ระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 การฟ้องคดีนี้เป็นไปเพื่อสิทธิหรือประโยชน์ ของผู้ฟ้องคดีโดยเฉพาะมิได้เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคล หรือจะเป็น ประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือมีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลจะรับไว้พิจารณาได้ตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติ ดังกล่าว ศาลจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณา

คดีนี้ ผู้วิจัยไม่สามารถติดต่อขอสัมภาษณ์ผู้ฟ้องคดีได้ เนื่องจากคดีมีการอุทธรณ์คำสั่งศาล ปกครองอุบลราชธานีไปยังศาลปกครองสูงสุด

กล่าวโดยสรุปแล้ว ข้อค้นพบประเด็นการไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครองอุบลราชธานี สรุปสาระสำคัญได้ว่า แม้กฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องจะได้บัญญัติให้ประชาชนมีสิทธิเข้าถือกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่า ยังมีอุปสรรคทั้งในด้านบทบัญญัติและกระบวนการกฎหมาย รวมทั้งปัญหาอุปสรรคที่เกิดจากประชาชนเอง ทั้งนี้ หากการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเป็นเรื่องยากแล้ว ประชาชนย่อมไม่อาจได้รับการคุ้มครองสิทธิทางศาล ดังนั้น การที่ศาลปกครองอุบลราชธานีมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาย่อมเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

บางกรณีศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเพราะเหตุผู้ฟ้องคดีฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีที่มีสาเหตุมาจากความสับสนหรือเข้าใจคลาดเคลื่อนเกี่ยวกับวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดี ทำให้ประชาชนเสียสิทธิในการไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยศาล ทั้งที่ประชาชนมีความประสงค์ให้ศาลทำการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้ การนับวันรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เป็นเรื่องที่ทำให้ความเข้าใจได้ยากสำหรับประชาชนทั่วไปเพราะมิใช่ นักกฎหมาย การไม่รู้ถึงวันดังกล่าวเพราะความสับสนหรือเข้าใจคลาดเคลื่อนจึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ก่อให้เกิดการไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิโดยศาล

นอกจากนั้น ยังมีอำนาจเรื่องความสับสนในเขตอำนาจศาลปกครองของประชาชนรวมทั้งปัญหาต้นทุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการฟ้องเพื่อรักษาสิทธิ เช่น กรณีคำสั่งศาลปกครองอุบลราชธานี คดีหมายเลขที่ 306/2559 ผู้ฟ้องคดีและสามผู้ฟ้องคดีไม่เข้าใจคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาของศาลปกครองอุบลราชธานี เพราะเข้าใจว่า คดีที่ตนเองฟ้องเป็นคดีที่เจ้าหน้าที่ที่ดินได้กระทำละเมิดต่อตนเองในการออกโฉนดที่ดินมิชอบให้แก่นางยุพิน บุญบรรลุ คดีต้องอยู่ที่ศาลปกครอง แต่คำสั่งศาลปกครองอุบลราชธานีแจ้งว่าคดีอยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม ซึ่งผู้ฟ้องคดีและสามผู้ฟ้องคดีฟ้องต่อศาลยุติธรรมเนื่องจากไม่มีเงินค่าทนายความในการฟ้องร้องคดีต่อศาลยุติธรรม เพราะต้องเสียค่าทนายความไม่ต่ำกว่า 70,000 ถึง 80,000 บาท เป็นต้น

#### 4.2 สาเหตุหรือเงื่อนไขที่ทำให้ประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครอง

ผลจากการวิจัยโดยวิเคราะห์ข้อมูลสำคัญจากเอกสาร คำพิพากษาคำสั่งศาลปกครองอุบลราชธานีที่เกี่ยวข้อง และจากการสัมภาษณ์แบบหยั่งลึกผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญ (key informants) มีข้อค้นพบที่สำคัญเกี่ยวกับประเด็นสาเหตุหรือเงื่อนไขที่ทำให้ประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครองอุบลราชธานีที่สำคัญดังต่อไปนี้

ผลจากการสัมภาษณ์แบบหยั่งลึกผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญที่เป็นพนักงานคดีปกครองที่เป็นผู้ทำหน้าที่ช่วยตุลาการศาลปกครองอุบลราชธานีในการดำเนินคดีปกครอง การรวบรวมเอกสาร การพิจารณาเบื้องต้น การกลั่นกรอง การเสนอความเห็นต่อตุลาการเจ้าของสำนวนในการพิจารณาคดีปกครอง จำนวน 10 คน ได้แก่ นายนิติฎ พันธุ์โอสถ พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ (2559: สัมภาษณ์) นายสัญญา เวียงคำ พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ (2559: สัมภาษณ์) นายธนพัฒน์ ไชยราช พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ (2559: สัมภาษณ์) นายชาติรี ศิลาภา พนักงานคดีปกครองชำนาญการ

พิเศษ (2559: สัมภาษณ์) นายวรารุณ สุธีรรกุล พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ (2559: สัมภาษณ์) นางดวงภา ทองกลึง พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ (2559: สัมภาษณ์) นายพิชิตชัย มานีภารักษ์ พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ (2559: สัมภาษณ์) นายณัฐธนนท์ ชัยวริยาพงศ์ พนักงานคดีปกครองชำนาญการ (2559: สัมภาษณ์) นายธงชัย หอนงบัว พนักงานคดีปกครองชำนาญการ (2559: สัมภาษณ์) นายธงชัย สมสิงห์ พนักงานคดีปกครองชำนาญการ (2559: สัมภาษณ์) นายเพชร วรรณทอง พนักงานคดีปกครองชำนาญการ (2559: สัมภาษณ์)

ทั้งหมดต่างสะท้อนความเห็นสาเหตุหรือเงื่อนไขที่ทำให้ประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครอง ที่สอดคล้องกันว่า

การฟ้องคดีต่อศาลปกครองถือว่าเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญรับรองเอาไว้ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากศาลปกครองเป็นศาลเฉพาะ ดังนั้น การฟ้องคดีต่อศาลปกครองจึงต้องมีการตรวจคำฟ้องว่า คดีที่นำมาฟ้องอยู่ในเขตอำนาจเขตของศาลปกครองหรือไม่ และแม้คดีดังกล่าวจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองแล้วก็ตาม ศาลยังจะต้องตรวจสอบเงื่อนไขการฟ้องคดีด้วยว่าคดีดังกล่าวเข้าในเงื่อนไขการฟ้องคดีหรือไม่ หากคดีดังกล่าวที่นำมาฟ้องต่อศาลอยู่ในเขตอำนาจเขตของศาลปกครองและคำฟ้องคดีเข้าในเงื่อนไขการฟ้องคดีแล้วศาลจึงจะรับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณาได้ ส่วนคดีที่นำมาฟ้องต่อศาลไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลหรือไม่เข้าเงื่อนไขการฟ้องคดีแล้วศาลปกครองไม่อาจที่จะรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้

ดังนั้น กลุ่มพนักงานคดีปกครองที่เป็นผู้ทำหน้าที่ช่วยตุลาการศาลปกครองอุบลราชธานีในการดำเนินคดีปกครอง จึงเห็นสอดคล้องกันว่า การที่ศาลปกครองอุบลราชธานีมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา อาจแบ่งได้เป็น 2 กรณี คือ

(1) ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เพราะเหตุคดีไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เนื่องจากเข้าข้อยกเว้น ตามมาตรา 9 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อาทิ เป็นเรื่องการดำเนินการทางวินัยทหาร การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ คดีที่อยู่ในอำนาจศาลเยาวชนและครอบครัวฯ หรือเป็นเรื่องที่มีใช้การใช้อำนาจทางปกครอง เช่น การใช้อำนาจทางตุลาการ อำนาจทางนิติบัญญัติ อำนาจทางรัฐบาล การใช้อำนาจของคณะสงฆ์ หรือเป็นเรื่องที่กฎหมายอื่นกำหนดให้ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

(2) ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เพราะเหตุไม่เข้าเงื่อนไขการฟ้องคดี แยกได้หลายเงื่อนไข อาทิ

(2.1) ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เพราะผู้ฟ้องคดีมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(2.2) ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เพราะคำขอของผู้ฟ้องคดีไม่อาจกำหนดค่าบังคับให้ได้ตาม มาตรา 42 วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(2.3) ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เพราะผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขเยียวยาตามที่กฎหมายกำหนดก่อนฟ้องคดี ตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(2.4) ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เพราะผู้ฟ้องคดีฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ตามมาตรา 48 มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(2.5) ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เพราะไม่ชำระค่าธรรมเนียมศาลตามมาตรา 45 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(2.6) ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เพราะเป็นการฟ้องซ้อนตามข้อ 36 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

(2.7) ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เพราะเหตุไม่แก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องให้สมบูรณ์ตามคำสั่งศาลเป็นต้น

ด้านมุมมองของฝ่ายกลุ่มพนักงานคดีปกครองที่เป็นผู้ทำหน้าที่ช่วยตุลาการศาลปกครองอุบลราชธานีในการดำเนินคดีปกครอง เห็นสอดคล้องกันว่า การที่ศาลปกครองอุบลราชธานีมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เพราะเหตุคดีไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองนั้น เป็นเรื่องที่ศาลปกครองไม่มีอำนาจที่จะรับคำฟ้องดังกล่าวไว้พิจารณาพิพากษาคดีเพราะคดีดังกล่าวอยู่ในอำนาจศาลอื่น ดังนั้นเมื่อศาลปกครองอุบลราชธานีไม่รับฟ้องไว้พิจารณาเพราะเหตุนี้ ผู้ฟ้องคดีย่อมนำคดีไปฟ้องต่อศาลอื่นที่มีเขตอำนาจได้ ประชาชนจึงไม่เสียสิทธิในการได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยศาลแต่อย่างใด

ส่วนการที่ศาลปกครองมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เพราะเหตุไม่เข้าเงื่อนไขการฟ้องคดีเนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ นั้น สิทธิและเสรีภาพของผู้ฟ้องคดีมิได้ถูกกระทบกระเทือน จึงไม่อาจกล่าวได้ว่าการที่ศาลไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเพราะเหตุดังกล่าว เป็นการที่ประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

การไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เพราะเหตุผู้ฟ้องคดียังมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขเยียวยาตามที่กฎหมายกำหนดก่อนฟ้องคดีนั้น การไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณากรณีนี้นั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีไปดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดแล้วกลับมาฟ้องใหม่ศาลก็จะรับคำฟ้องไว้พิจารณา จึงถือไม่ได้ว่าศาลไม่ทำการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้แต่อย่างใด ส่วนการไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เพราะเหตุฟ้องซ้อนนั้น เป็นกรณีที่ศาลไม่รับคำฟ้องในคดีหลังไว้พิจารณา เพราะเป็นการฟ้องคดีซ้อนกับคดีแรก ซึ่งคดีแรกศาลรับคำฟ้องไว้พิจารณาตรวจสอบการกระทำที่ถูกฟ้องร้องของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนแล้ว การไม่รับคำฟ้องในคดีหลังไว้พิจารณาเพราะเหตุดังกล่าว จึงมิใช่เรื่องที่ประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแต่อย่างใด

รวมทั้งยังเห็นว่า การไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เพราะเหตุผู้ฟ้องคดีไม่ชำระค่าธรรมเนียมศาลหรือไม่แก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องให้สมบูรณ์ตามคำสั่งศาลนั้น เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการตามคำสั่งศาลเอง จึงไม่อาจถือได้ว่าศาลไม่ทำการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้ และมองว่า การไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เพราะเหตุคำขอของผู้ฟ้องคดีไม่อาจกำหนดค่าบังคับให้ได้นั้น เป็นการดำเนินการไม่ถูกต้องของผู้ฟ้องคดีเอง ไม่อาจถือได้ว่าศาลไม่ทำการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้

ส่วนการไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เพราะเหตุผู้ฟ้องคดีฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี นั้น ถือได้ว่าเป็นความผิดของผู้ฟ้องคดีเอง จึงไม่อาจถือได้ว่าศาลไม่ทำการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้เช่นกัน อย่างไรก็ตาม มีพนักงานคดีปกครองบางคนเห็นว่า การที่ศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องใน

กรณีนี้ไว้พิจารณา เห็นได้ว่าประชาชนต้องการให้ศาลคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้ แต่ผู้ฟ้องคดีอาจไม่ทราบเกี่ยวกับอายุความการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง หรือทราบแต่มีความสับสนหรือเข้าใจคาดเคลื่อนเกี่ยวกับวันรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีปกครอง เมื่อนำคดีมาฟ้องต่อศาลทำให้ศาลไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ปัญหาดังกล่าวทำให้ประชาชนอาจเสียสิทธิในการได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยศาล ทั้งที่ยังมีความต้องการให้ศาลคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้

ในขณะที่ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง ที่สำคัญ คือ

(1) ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มาตรา 42 วรรค 1 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

(2) หากมีกฎหมายกำหนดขั้นตอนและวิธีการเยียวยาในฝ่ายปกครองเอาไว้ ผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการนั้นก่อนที่จะมีการฟ้องคดี เป็นไปตามมาตรา 42 วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งบัญญัติว่า ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด

(3) ระยะเวลาการฟ้องคดี

มาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผลแล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า การฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปี และการฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) ให้ยื่นฟ้องภายในห้าปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี

(3.1) เงื่อนไขการชำระค่าธรรมเนียมศาล มาตรา 45 วรรค 4 บัญญัติว่า การฟ้องคดีไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่การฟ้องคดีขอให้สั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) หรือ (4) ให้เสียค่าธรรมเนียมศาลตามทฤษฎีในอัตราตามที่ระบุไว้ในท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง สำหรับคดีที่มีคำขอให้ปลดปล่อยทุกข้ออันอาจคำนวณเป็นราคาเงินได้

(3.2) เจื่อนไขการฟ้องข้อ 36 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดว่า นับแต่เวลาที่ไต่ยื่นคำฟ้องต่อศาลแล้ว คดีนั้นอยู่ในระหว่างการพิจารณา และผลแห่งการนี้

(3.2.1) ห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องเรื่องเดียวกันนั้นต่อศาลเดียวกันหรือต่อศาลอื่นอีก และ

(3.2.2) ถ้ามีเหตุเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในพฤติการณ์อันเกี่ยวกับการยื่นฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจศาลเหนือคดีนั้น เช่น การเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจศาลหรือการเปลี่ยนแปลงภูมิสำเนาของผู้ฟ้องคดี การเปลี่ยนแปลงเช่นว่านั้นหาตัดอำนาจศาลที่รับคำฟ้องไว้ในอันที่จะพิจารณาพิพากษาคดีนั้นไม่

กล่าวโดยสรุปแล้ว ในมุมมองของฝ่ายกลุ่มพนักงานคดีปกครองที่เป็นผู้ทำหน้าที่ช่วยตุลาการศาลปกครองอุบลราชธานีในการดำเนินคดีปกครอง เห็นสอดคล้องกัน การที่ศาลปกครองอุบลราชธานีมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณานั้น มิได้ทำให้ประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแต่อย่างใด ยกเว้น กรณีที่ศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเพราะเหตุผู้ฟ้องคดีฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีที่มีสาเหตุมาจากความสับสนหรือเข้าใจคลาดเคลื่อนเกี่ยวกับวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดี ทำให้ประชาชนเสียสิทธิในการไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยศาล ทั้งที่ประชาชนมีความประสงค์ให้ศาลทำการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้ การนับวันรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เป็นเรื่องที่ทำให้ความเข้าใจได้ยากสำหรับประชาชนทั่วไปเพราะมิใช่กฎหมาย การไม่รู้ถึงวันดังกล่าวเพราะความสับสนหรือเข้าใจคลาดเคลื่อนจึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดการไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิโดยศาล

ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงเป็นฝ่ายที่กำหนดสิทธิและหน้าที่แต่เพียงอย่างเดียวไม่ได้ แต่จะต้องมีกระบวนการที่ช่วยทำให้สิทธินั้นสามารถเกิดขึ้นเป็นรูปธรรมได้อย่างแท้จริงด้วย การส่งเสริมความยุติธรรมในสังคมจึงต้องมุ่งส่งเสริมศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในทุกรูปแบบ นอกจากนั้น ต้องมีการส่งเสริมและสนับสนุนให้ระบบยุติธรรมมีความหลากหลาย เข้าถึงได้ง่าย รวมทั้งต้องมีกระบวนการหรือวิธีการที่ตอบสนองต่อความต้องการตามวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของประชาชน เพราะสิ่งเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เสริมสร้างอำนาจต่อรองในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้กับประชาชนทั้งสิ้น

#### 4.3 แนวทางการแก้ไขปัญหาจากการไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครองอุบลราชธานี

ผลจากการสัมภาษณ์แบบหึ่งลึกผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญที่เป็นพนักงานคดีปกครองที่เป็นผู้ทำหน้าที่ช่วยตุลาการศาลปกครองอุบลราชธานีในการดำเนินคดีปกครอง การรวบรวมเอกสาร การพิจารณาเบื้องต้น การกลั่นกรอง การเสนอความเห็นต่อตุลาการเจ้าของสำนวนในการพิจารณาคดีปกครอง จำนวน 10 คน ได้แก่ นายนิติฎ พันธุ์โอสถ พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ (2559: สัมภาษณ์) นายสัญญา เวียงคำ พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ (2559: สัมภาษณ์) นายธนพัฒน์ ไชยราช พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ (2559: สัมภาษณ์) นายชาติร์ ศิลาภา พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ (2559: สัมภาษณ์) นายวรารุฒิ สุธีวรกุล พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ (2559: สัมภาษณ์) นางดวงนภา ทองกลิ้ง พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ (2559: สัมภาษณ์) นายพิชิตชัย

มานิภรณ์ พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ (2559: สัมภาษณ์) นายณัฐนนท์ ชัยวริยาพงศ์ พนักงานคดีปกครองชำนาญการ (2559: สัมภาษณ์) นายธงชัย หนองบัว พนักงานคดีปกครองชำนาญการ (2559: สัมภาษณ์) นายธงชัย สมสิงห์ พนักงานคดีปกครองชำนาญการ (2559: สัมภาษณ์) นายพรพรรณทอง พนักงานคดีปกครองชำนาญการ (2559: สัมภาษณ์) ค้นพบแนวทางการแก้ไขปัญหาจากการไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครองอุบลราชธานี

โดยมีหลักฐานทางวิชาการที่สำคัญดังต่อไปนี้

ผลจากการสัมภาษณ์ พิชิตชัย มานิภรณ์ (2559) พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ ศาลปกครองอุบลราชธานี นายณัฐนนท์ ชัยวริยาพงศ์ พนักงานคดีปกครองชำนาญการ (2559: สัมภาษณ์) นายธงชัย หนองบัว พนักงานคดีปกครองชำนาญการ (2559: สัมภาษณ์) นายธงชัย สมสิงห์ พนักงานคดีปกครองชำนาญการ (2559: สัมภาษณ์) นายพรพรรณทอง พนักงานคดีปกครองชำนาญการ (2559: สัมภาษณ์) มีข้อค้นพบที่สำคัญว่า

เฉพาะกรณีที่ศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเพราะเหตุผู้ฟ้องคดีฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีที่มีสาเหตุมาจากความสับสนหรือเข้าใจคลาดเคลื่อนเกี่ยวกับวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดี ทำให้ประชาชนเสียสิทธิในการไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยศาล ทั้งที่ประชาชนมีความประสงค์ให้ศาลทำการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้ การนับวันรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เป็นเรื่องที่ทำให้ความเข้าใจได้ยากสำหรับประชาชนทั่วไปเพราะมิใช่ นักกฎหมาย การไม่รู้ถึงวันดังกล่าวเพราะความสับสนหรือเข้าใจคลาดเคลื่อนจึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดการไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิโดยศาล ดังนั้น แนวทางการแก้ไขปัญหาจากการไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครองอุบลราชธานี จึงเห็นควรเผยแพร่หลักเกณฑ์การพิจารณาถึงวันรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องและอายุความการฟ้องคดีปกครองให้ประชาชนทราบมากยิ่งขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาการที่ประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยศาลในกรณีนี้

ปัญหาเกี่ยวกับการที่ศาลปกครองอุบลราชธานีมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เพราะเหตุผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีมาตรา 49 หรือมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ อันเกิดจากการที่ผู้ฟ้องคดีไม่ทราบระยะเวลาการฟ้องคดีที่กำหนดไว้ในมาตรา 49 หรือมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ หรือเข้าใจผิดหรือเข้าใจคลาดเคลื่อนเกี่ยวกับวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีที่กำหนดไว้ในมาตรา 49 หรือมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ นั้น ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะให้สำนักงานศาลปกครองอุบลราชธานีทำการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับเงื่อนไขระยะเวลาการฟ้องคดีและวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 49 หรือมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ให้ประชาชนทราบอย่างทั่วถึง อันเป็นการป้องกันมิให้ประชาชนไม่เสียสิทธิในการได้รับการรับรองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยศาลปกครองอุบลราชธานี

ในขณะที่ วราวุฒิ สุธีวรกุล (2559) พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ ศาลปกครองอุบลราชธานี นายนิติภู พันธุ์โอสถ พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ (2559: สัมภาษณ์) นายสัญญา เวียงคำ พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ (2559: สัมภาษณ์) นายธนพัฒน์ ไชยราช พนักงานคดีปกครอง

ชำนาญการพิเศษ (2559: สัมภาษณ์) นายชาติร์ ศิลภา พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ (2559: สัมภาษณ์) เสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาจากการไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครองอุบลราชธานี สรุปได้ดังนี้

4.3.1 หากไม่รับฟ้องเพราะเรื่องเขตอำนาจศาล ประชาชนก็จะสามารถนำคดีไปฟ้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจ เช่น เรื่องแพ่ง อาญา กระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง/อาญา ประชาชนก็จะได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งและอาญา เป็นต้น

4.3.2 หากไม่รับคำฟ้องเกี่ยวกับระยะเวลาในการฟ้องคดี อาจจะไม่ฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลา กรณีนี้ประชาชนที่ไม่รู้เรื่องเกี่ยวกับเงื่อนไขระยะเวลาการฟ้องคดี เช่น 90 วัน 1 ปี 5 ปี หรือ 10 ปี ประชาชนจะไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพจากกระบวนการยุติธรรมทางศาล เพราะศาลไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา แต่จะต้องหาวิธีแก้ในทางอื่นๆ ต่อไป

4.3.3 หากศาลไม่รับคำฟ้อง เพราะเรื่องเกี่ยวกับการแก้ไขเยียวยา ก่อนฟ้องคดี หรือการอุทธรณ์ คำสั่งก่อนฟ้องคดี ตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีก็ยังมีสิทธิได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพจากหน่วยงานทางปกครองหรือฝ่ายปกครองได้มีโอกาสทบทวนการกระทำของตน หรือคำสั่งที่ตนได้ตัดสินใจไปครั้งแรก ซึ่งเป็นหลักการอย่างหนึ่งที่ทำให้ฝ่ายปกครองได้มีโอกาสทบทวนในเรื่องข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อฝ่ายปกครองตัดสินใจอย่างไรแล้วหากไม่พอใจก็นำคดีมาฟ้องต่อศาลได้

4.3.4 หากไม่รับคำฟ้องเพราะไม่ใช่ผู้เดือดร้อนเสียหาย ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กรณีนี้อาจเป็นเรื่องของการฟ้องโดยคนที่ไม่ใช่เป็นผู้เดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายโดยตรง กรณีนี้จำต้องให้บุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนโดยตรงเองฟ้องด้วยตนเอง ซึ่งจะได้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ส่วนคนที่ไม่ใช่ผู้เดือดร้อนเสียหายที่ศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องแล้วก็ไม่เดือดร้อนอะไร แต่หากเป็นผู้ใกล้ชิดหรือเกี่ยวข้องกันอาจจะรับมอบอำนาจในการฟ้องคดีแทนก็ได้ กรณีนี้เป็นกรณคุ้มครองสิทธิของประชาชนทั่วไป กรณีที่จะมีการฟ้องคดีโดยกลั่นแกล้งกันจากความไม่ชอบพอกัน

4.3.5 หากศาลไม่รับคำฟ้องเพราะไม่ชำระค่าธรรมเนียมศาลกรณีฟ้องคดีที่มีทุนทรัพย์ หากผู้ฟ้องคดีต้องการได้รับการคุ้มครองสิทธิในเรื่องนี้ ก็ต้องชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วน กรณีที่ชียกเว้นค่าธรรมเนียมศาลและศาลไม่อนุญาต

4.3.6 กรณีที่ศาลไม่รับคำฟ้องซึ่งฟ้องซ้อน ผู้ฟ้องคดีก็ยังคงได้สิทธิในการฟ้องคดีอยู่กรณีฟ้องซ้อน แต่ส่วนของฟ้องซ้ำนั้นเป็นเรื่องเดิมที่ศาลได้วินิจฉัยหรือตัดสินไปแล้ว จึงไม่ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียสิทธิแต่อย่างใด

4.3.7 กรณีการฟ้องที่มีคำขอที่ศาลไม่อาจบังคับได้ ตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีจะต้องศึกษากฎหมายดังกล่าวและมีคำขอที่ศาลออกคำบังคับได้ตามกฎหมาย

4.3.8 กรณีคำฟ้องที่ไม่มีสาระสำคัญ บัตรสนเท่ห์ เนื้อหาส่อเสียดศาล ดูหมิ่นศาล ไม่สุภาพ เมื่อศาลไม่รับฟ้อง ก็จะต้องแก้ไขถูกต้อง ตามมาตรา 45 ใช้ถ้อยคำสุภาพ อยู่ในเขตอำนาจศาล เงื่อนไขการฟ้องคดี เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปแล้ว แนวทางการแก้ปัญหาจากการไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครองอุบลราชธานี ที่สำคัญ คือ ควรเผยแพร่หลักเกณฑ์การพิจารณาถึงวันรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องและอายุความการฟ้องคดีปกครองให้ประชาชนทราบมากยิ่งขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาคดีที่ประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ เผยแพร่ประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับเงื่อนไขระยะเวลาการฟ้องคดีและวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 49 หรือมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ให้ประชาชนทราบอย่างทั่วถึง อันเป็นการป้องกันมิให้ประชาชนไม่เสียสิทธิในการได้รับการรับรองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยศาลปกครองอุบลราชธานี

ลักษณะปัญหาแบบเดียวกับ คดีหมายเลขแดงที่ 306/2559 ที่ศาลปกครองมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเพราะเหตุคดีอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม นั้น เมื่อวิจัยสอบถามว่าได้นำคดีไปฟ้องต่อศาลยุติธรรมหรือไม่ สามี่ของผู้ฟ้องคดีชี้แจงว่ามีได้นำคดีไปฟ้องต่อศาลยุติธรรม เนื่องจากไม่มีเงินจ้างทนายความว่าความให้เพราะต้องใช้เงินจ้างทนายสูงถึง 70,000 – 80,000 บาท แสดงให้เห็นว่าประชาชนผู้ยากไร้ไม่อาจเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางศาลยุติธรรมได้ แม้การฟ้องคดีแพ่งต่อศาลยุติธรรมผู้ฟ้องคดีจะสามารถดำเนินคดีด้วยตนเองได้ก็ตาม แต่ประชาชนส่วนใหญ่ก็ไม่มีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายและกระบวนการพิจารณาของศาลทำให้จำต้องจ้างทนายความอยู่ดี ปัญหาดังกล่าวจึงควรได้รับการพิจารณาแก้ไขปัญหาจากการไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครองอุบลราชธานี โดยจัดหาทีมทนายหรือที่ปรึกษาด้านกฎหมาย เพื่อคอยช่วยเหลือว่าความให้กับประชาชนผู้ยากไร้ ขาดทุนทรัพย์ หรือไม่มีความรู้ความเข้าใจทางด้านกฎหมายปกครอง เป็นต้น

## บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การวิจัย เรื่อง “การไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการไม่รับฟ้องคดีของศาล: กรณีศึกษาศาลปกครองอุบลราชธานี” ใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) มีเป้าหมายเพื่อศึกษา (1) เพื่อศึกษาการไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครองอุบลราชธานี (2) เพื่อศึกษาสาเหตุหรือเงื่อนไขที่ทำให้ประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครอง และ (3) เพื่อศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาจากการไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครองอุบลราชธานี

การวิจัยครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) เป็นเครื่องมือในการรวบรวมข้อมูล โดยอาศัยแหล่งข้อมูลที่สำคัญ ได้แก่ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบหยั่งลึก (in-depth interview) ประกอบด้วย กลุ่มที่ 1 กลุ่มพนักงานคดีปกครอง ศาลปกครองอุบลราชธานี ที่เป็นผู้ทำหน้าที่ช่วยตุลาการศาลปกครองในการดำเนินคดีปกครอง การรวบรวมเอกสาร การพิจารณาเบื้องต้น การกลั่นกรอง การเสนอความเห็นต่อตุลาการเจ้าของสำนวนในการพิจารณาคดีปกครอง จำนวน 12 คน และ กลุ่มที่ 2 กลุ่มผู้ฟ้องคดี หรือผู้รับมอบอำนาจจากผู้ฟ้องคดี โดยศึกษาผู้ฟ้องคดีที่ศาลปกครองอุบลราชธานีมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องคดีไว้พิจารณา จำนวน 5 คดี และข้อมูลจากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง (document research) ที่สำคัญ คือ คำพิพากษา หรือคำสั่งศาลปกครองอุบลราชธานีที่เกี่ยวข้อง

กำหนดพื้นที่การวิจัยตามขอบเขตอำนาจของศาลปกครองอุบลราชธานี ประกอบด้วยเขตอำนาจท้องที่จังหวัดยโสธร จังหวัดร้อยเอ็ด จังหวัดศรีสะเกษ จังหวัดอุบลราชธานี และจังหวัดอำนาจเจริญ โดยสรุปผลการวิจัย การอภิปรายผลการวิจัย และข้อเสนอแนะ ได้ตามลำดับต่อไปนี้

### 5.1 สรุปผลการวิจัย

ผลการวิจัย แบ่งออกเป็น 3 ประเด็นตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย คือ การไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครองอุบลราชธานี สาเหตุหรือเงื่อนไขที่ทำให้ประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครอง และแนวทางการแก้ไขปัญหาจากการไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครองอุบลราชธานี สรุปได้ดังนี้

#### 5.1.1 การไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครองอุบลราชธานี

ข้อค้นพบประเด็นการไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครองอุบลราชธานี สรุปสาระสำคัญได้ว่า แม้กฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องจะได้บัญญัติให้ประชาชนมีสิทธิเข้าถือกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และ

ทั่วถึง แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่า ยังมีอุปสรรคทั้งในด้านทบทวนคดีและกระบวนการกฎหมาย รวมทั้งปัญหาอุปสรรคที่เกิดจากประชาชนเอง ทั้งนี้ หากการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเป็นเรื่องยากแล้ว ประชาชนย่อมไม่อาจได้รับการคุ้มครองสิทธิทางศาล ดังนั้น การที่ศาลปกครองอุบลราชธานีมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาย่อมเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

บางกรณีศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเพราะเหตุผู้ฟ้องคดีฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีที่มีสาเหตุมาจากความสับสนหรือเข้าใจคลาดเคลื่อนเกี่ยวกับวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดี ทำให้ประชาชนเสียสิทธิในการไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยศาล ทั้งที่ประชาชนมีความประสงค์ให้ศาลทำการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้ การนับวันรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เป็นเรื่องที่ทำความเข้าใจได้ยากสำหรับประชาชนทั่วไปเพราะมิใช่หนักกฎหมาย การไม่รู้ถึงวันดังกล่าวเพราะความสับสนหรือเข้าใจคลาดเคลื่อนจึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดการไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิโดยศาล

นอกจากนั้น ยังมีอำนาจเรื่องความสับสนในเขตอำนาจศาลปกครองของประชาชนรวมทั้งปัญหาต้นทุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการฟ้องเพื่อรักษาสีทธิ เช่น กรณีคำสั่งศาลปกครองอุบลราชธานี คดีหมายเลขที่ 306/2559 ผู้ฟ้องคดีและสามีผู้ฟ้องคดีไม่เข้าใจคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาของศาลปกครองอุบลราชธานี เพราะเข้าใจว่า คดีที่ตนเองฟ้องเป็นคดีที่เจ้าหน้าที่ที่ดินได้กระทำละเมิดต่อตนเองในการออกโฉนดที่ดินมิชอบให้แก่นางยุพิน บุญบรรลุ คดีต้องอยู่ที่ศาลปกครอง แต่คำสั่งศาลปกครองอุบลราชธานีแจ้งว่าคดีอยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม ซึ่งผู้ฟ้องคดีและสามีไม่ได้ฟ้องต่อศาลยุติธรรมเนื่องจากไม่มีเงินค่าทนายความในการฟ้องร้องคดีต่อศาลยุติธรรม เพราะต้องเสียค่าทนายความไม่ต่ำกว่า 70,000 ถึง 80,000 บาท เป็นต้น

#### 5.1.2 สาเหตุหรือเงื่อนไขที่ทำให้ประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครอง

การที่ศาลปกครองอุบลราชธานีมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องคดีไว้พิจารณา อาจแบ่งได้เป็น 2 กรณี คือ

5.1.2.1 ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เพราะเหตุคดีไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เนื่องจากเข้าข้อยกเว้น ตามมาตรา 9 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อาทิ เป็นเรื่องการดำเนินการทางวินัยทหาร การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ คดีที่อยู่ในอำนาจศาลเยาวชนและครอบครัวฯ หรือเป็นเรื่องที่มีใช้การใช้อำนาจทางปกครอง เช่น การใช้อำนาจทางตุลาการ อำนาจทางนิติบัญญัติ อำนาจทางรัฐบาล การใช้อำนาจของคณะสงฆ์ หรือเป็นเรื่องที่กฎหมายอื่นกำหนดให้ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

5.1.2.2 ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เพราะเหตุไม่เข้าเงื่อนไขการฟ้องคดี แยกได้หลายเงื่อนไข อาทิ

1) ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เพราะผู้ฟ้องคดีมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

- 2) ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เพราะคำขอของผู้ฟ้องคดีไม่อาจกำหนดค่าบังคับให้ได้ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ
- 3) ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เพราะผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขเยียวยาตามที่กฎหมายกำหนดก่อนฟ้องคดี ตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ
- 4) ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เพราะผู้ฟ้องคดีฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ตามมาตรา 48 มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ
- 5) ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เพราะไม่ชำระค่าธรรมเนียมศาลตามมาตรา 45 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ
- 6) ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เพราะเป็นการฟ้องซ้อนตามข้อ 36 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542
- 7) ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เพราะเหตุไม่แก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องให้สมบูรณ์ตามคำสั่งศาล เป็นต้น

ในมุมมองของฝ่ายกลุ่มพนักงานคดีปกครองที่เป็นผู้ทำหน้าที่ช่วยตุลาการศาลปกครองอุบลราชธานีในการดำเนินคดีปกครอง เห็นสอดคล้องกัน การที่ศาลปกครองอุบลราชธานีมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณานั้น มิได้ทำให้ประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแต่อย่างใด ยกเว้น กรณีที่ศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเพราะเหตุผู้ฟ้องคดีฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีที่มีสาเหตุมาจากความสับสนหรือเข้าใจคลาดเคลื่อนเกี่ยวกับวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดี ทำให้ประชาชนเสียสิทธิในการไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยศาล ทั้งที่ประชาชนมีความประสงค์ให้ศาลทำการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้ การนับวันรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เป็นเรื่องที่ทำให้ความเข้าใจได้ยากสำหรับประชาชนทั่วไปเพราะมิใช่ในกฎหมาย การไม่รู้ถึงวันดังกล่าวเพราะความสับสนหรือเข้าใจคลาดเคลื่อนจึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ก่อให้เกิดการไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิโดยศาล

### 5.1.3 แนวทางการแก้ไขปัญหาจากการไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครองอุบลราชธานี

แนวทางการแก้ปัญหาจากการไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครองอุบลราชธานี ที่สำคัญ คือ ควรเผยแพร่หลักเกณฑ์การพิจารณาถึงวันรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องและอายุความการฟ้องคดีปกครองให้ประชาชนทราบมากยิ่งขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาการที่ประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ เผยแพร่ประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับเงื่อนไขระยะเวลาการฟ้องคดีและวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 49 หรือมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ให้ประชาชนทราบอย่างทั่วถึง อันเป็นการป้องกันมิให้ประชาชนไม่เสียสิทธิในการได้รับการรับรองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยศาลปกครองอุบลราชธานี

รวมทั้งการจัดหาทีมทนายหรือที่ปรึกษาด้านกฎหมาย เพื่อคอยช่วยเหลือว่าความ ให้กับประชาชนผู้ยากไร้ ชาดทุนทรัพย์ หรือไม่มีความรู้ความเข้าใจทางด้านกฎหมาย เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาดังเช่น กรณีคดีหมายเลขแดงที่ 306/2559 ที่ศาลปกครองมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเพราะเหตุคดีอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม นั้น เมื่อวิจัยสอบถามว่าได้นำคดีไปฟ้องต่อศาลยุติธรรมหรือไม่ สาม

ของผู้ฟ้องคดีชี้แจงว่ามีได้นำคดีไปฟ้องต่อศาลยุติธรรม เนื่องจากไม่มีเงินจ้างทนายความว่าความให้ เพราะต้องใช้เงินจ้างทนายสูงถึง 70,000 – 80,000 บาท แสดงให้เห็นว่าประชาชนผู้ยากไร้ไม่อาจเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางศาลยุติธรรมได้ แม้การฟ้องคดีแพ่งต่อศาลยุติธรรมผู้ฟ้องคดีจะสามารถดำเนินคดีด้วยตนเองได้ก็ตาม แต่ประชาชนส่วนใหญ่ก็ไม่มีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายและกระบวนการพิจารณาของศาลทำให้จำต้องจ้างทนายความอยู่ดี ปัญหาดังกล่าวจึงควรได้รับการพิจารณาแก้ไข ปัญหาจากการไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครองอุบลราชธานี โดยจัดหาทีมทนายหรือที่ปรึกษาด้านกฎหมาย เพื่อคอยช่วยเหลือว่าความให้กับประชาชนผู้ยากไร้ ขาดทุนทรัพย์ หรือไม่มีความรู้ความเข้าใจทางด้านกฎหมายปกครอง เป็นต้น

การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม (Access to Justice) ถือเป็นสิ่งสำคัญประการหนึ่งที่จะต้องสร้างให้เกิดขึ้นในสังคมประชาธิปไตย โดยบุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน จะต้องไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าจะบุคคลนั้นจะแตกต่างกันในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมือง สิ่งเหล่านี้ถือเป็นความสำคัญประการแรกที่ต้องสร้างให้เกิดขึ้นในสังคมที่ต้องการมีธรรมาภิบาล และประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ดังคำกล่าวที่ว่า “สิทธิของประชาชนจะปราศจากความหมายหากขาดไว้ซึ่งกลไกในการเข้าถึงความยุติธรรม” (The Public Rights is Meaningless Without Mechanism for Access to Justice)

ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงเป็นฝ่ายที่กำหนดสิทธิและหน้าที่แต่เพียงอย่างเดียวไม่ได้ แต่จะต้องมีกระบวนการที่ช่วยทำให้สิทธินั้นสามารถเกิดขึ้นเป็นรูปธรรมได้อย่างแท้จริงด้วย การส่งเสริมความยุติธรรมในสังคมจึงต้องมุ่งส่งเสริมศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในทุกรูปแบบ นอกจากนั้น ต้องมีการส่งเสริมและสนับสนุนให้ระบบยุติธรรมมีความหลากหลาย เข้าถึงได้ง่าย รวมทั้งต้องมีกระบวนการหรือวิธีการที่ตอบสนองต่อความต้องการตามวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของประชาชน เพราะสิ่งเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เสริมสร้างอำนาจต่อรองในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้กับประชาชนทั้งสิ้น

## 5.2 การอภิปรายผลการวิจัย

ผู้วิจัยนำผลการวิจัยมาอภิปรายผลใน 2 ประเด็นสำคัญ คือ ประเด็นการไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครอง และแนวทางการแก้ไขปัญหาจากการไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครอง โดยมีประเด็นการอภิปรายที่สำคัญ ดังนี้

### 5.2.1 ประเด็นการไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครอง

ข้อค้นพบที่สำคัญของงานนี้ คือ ประเด็นการไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครองอุบลราชธานี สรุปสาระสำคัญได้ว่า แม้โครงสร้างโอกาสทางการเมือง โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่ได้กำหนดให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้น โดยทำหน้าที่เป็นองค์กรพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ซึ่งคดีปกครองนั้นก็คือข้อพิพาทระหว่างเอกชนฝ่ายหนึ่งกับหน่วยงาน

ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอีกฝ่ายหนึ่ง หรือเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง ทั้งนี้ เพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและเพื่อสร้างบรรทัดฐานที่ถูกต้องในการปฏิบัติราชการ แต่ในการปฏิบัติจริง กลับพบว่า มีปัญหาอุปสรรคหลายประการใน “การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม” (Access to Justice) ทั้งปัญหาที่เกิดจากตัวบทกฎหมาย และปัญหาที่เกิดจากประชาชนที่ต้องมีต้นทุนค่าใช้จ่ายในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งปัญหาอุปสรรคด้านอื่น ๆ

ข้อค้นพบประเด็นการไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครองอุบลราชธานี สรุปสาระสำคัญได้ว่า แม้กฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องจะได้บัญญัติให้ประชาชนมีสิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่า ยังมีอุปสรรคทั้งในด้านบทบัญญัติและกระบวนการกฎหมาย รวมทั้งปัญหาอุปสรรคที่เกิดจากประชาชนเอง ทั้งนี้ หากการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเป็นเรื่องยากแล้ว ประชาชนย่อมไม่อาจได้รับการคุ้มครองสิทธิทางศาล ดังนั้น การที่ศาลปกครองอุบลราชธานีมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาย่อมเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

ซึ่งมีมุมมองแตกต่าง จากงานศึกษาของ พรเทพ พรไชยา (2545) ที่ได้ศึกษาเรื่องปัญหาทางกฎหมายของประชาชนเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครอง ซึ่งพบว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคหนึ่ง บัญญัติให้สิทธิแก่บุคคลทั่วไปในการฟ้องคดีศาลปกครองกว้างมากเมื่อเทียบกับศาลยุติธรรม เพราะศาลปกครองให้โอกาส “ผู้ได้รับความเดือดร้อน” หรือ “เสียหาย” จากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือ “ยังไม่เดือดร้อน” หรือ “ยังไม่ได้รับความเสียหาย” แต่ “อาจจะเดือดร้อน” หรือ “อาจจะเสียหาย” โดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ มีสิทธิที่จะนำคดีมาฟ้องร้องที่ศาลปกครองได้ เมื่อศาลปกครองเปิดกว้างถึงสิทธิในการนำคดีมาฟ้องแล้ว เมื่อกฎหมายบัญญัติเปิดกว้างมาก การตีความจะกว้างไปด้วย ถ้าเกิดวางหลักกว้างมากเกินไป คดีความจะต้องล้นศาล

งานศึกษาของ พรเทพ พรไชยา (2545) จะพยายามเสนอในมิติของจำนวน แต่ไม่ได้นำเสนอในมิติของกลุ่มคนด้อยโอกาสในสังคม หรือกลุ่มที่มีปัญหาอุปสรรคในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ส่งผลให้เกิดการไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครอง

ยิ่งกว่านั้น งานดังกล่าวยังกลับมองว่าการนำคดีมาฟ้องร้องที่ศาลปกครอง การเปิดกว้างถึงสิทธิในการนำคดีมาฟ้อง คดีความจะต้องล้นศาล ซึ่งไม่ได้เจตนารมณ์ในการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาเพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและเพื่อสร้างบรรทัดฐานที่ถูกต้องในการปฏิบัติราชการ เป็นต้น

### 5.2.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาจากการไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครอง

แนวทางการแก้ไขปัญหาจากการไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครอง ที่สำคัญ คือ ควรเผยแพร่หลักเกณฑ์การพิจารณาถึงวันรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องและอายุความการฟ้องคดีปกครองให้ประชาชนทราบมากยิ่งขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาคดีที่ประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ เผยแพร่ประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับเงื่อนไข

ระยะเวลาการฟ้องคดีและวันที่รัฐหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 49 หรือมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ให้ประชาชนทราบอย่างทั่วถึง อันเป็นการป้องกันมิให้ประชาชนไม่เสียสิทธิในการได้รับการรับรองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยศาลปกครอง รวมทั้งการจัดหาทนายหรือที่ปรึกษาด้านกฎหมาย เพื่อคอยช่วยเหลือว่าความ ให้กับประชาชนผู้ยากไร้ ชาติพันธุ์หรือไม่มีความรู้ความเข้าใจทางด้านกฎหมาย เพื่อไม่ให้เกิดปัญหา

งานแรกเป็นงานวิจัยของ ชลธิชา เกียรติสุข (2554) ศึกษาเรื่อง การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชนในการดำเนินคดีทางศาล: ศึกษากรณีการให้ความช่วยเหลือทางด้านทนายความในคดีแพ่งโดยรัฐ ซึ่งผลการศึกษาพบว่า การให้ความช่วยเหลือทางด้านทนายความในคดีแพ่งโดยรัฐของประเทศไทย ควรมีแนวทางในการพัฒนาดังต่อไปนี้

(1) การให้ความช่วยเหลือทางด้านทนายความในการดำเนินคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายในการดำเนินคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งจะจำกัดเฉพาะค่าธรรมเนียมศาลเท่านั้น ไม่รวมถึงค่าทนายความ เห็นได้ว่าบุคคลที่ไม่สามารถชำระค่าธรรมเนียมศาลได้ก็ย่อมไม่สามารถเสียค่าใช้จ่ายในการจ้างทนายความเช่นเดียวกันด้วยเหตุนี้ รัฐควรให้ความช่วยเหลือทางด้านทนายความแก่ประชาชนในรูปแบบของการจัดหาทนายความให้ ควรแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยให้อำนาจศาลในการแต่งตั้งทนายความให้แก่ประชาชนที่สมควรได้รับความช่วยเหลือ

(2) บทบัญญัติของกฎหมายและโครงสร้างขององค์กรในการให้ความช่วยเหลือทางด้านทนายความในคดีแพ่งโดยรัฐ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีกฎหมายบัญญัติรับรองสิทธิไว้แล้ว แต่ในทางปฏิบัติยังปรากฏถึงความไม่เสมอภาคในกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะผู้ต้องหาที่เป็นผู้หย่อนความสามารถ ไม่ว่าจะเป็นเด็ก คนไร้ความสามารถ รวมถึงผู้ต้องหาที่มีฐานะยากจนหรืออ่อนด้อยทางความรู้ด้านกฎหมาย และเป็นผู้ที่ได้รับความไม่เสมอภาคทางโอกาสและถูกเลือกปฏิบัติจากสังคมทำให้ไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมจากรัฐ และยังไม่ได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายโดยเฉพาะความช่วยเหลือด้านการจัดหาทนายความในการต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่

ดังนั้น การให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมายแก่ผู้ต้องหาไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือเป็นผู้ต้องหาที่หย่อนความสามารถในการต่อสู้คดี เช่น ผู้เยาว์ หรือเพราะความพิการก็ตาม ควรที่จะได้รับสิทธิเท่าเทียมกันตามกฎหมาย เป็นหลักประกันสิทธิแก่ผู้ต้องหาที่จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐในการมีทนายความเพื่อช่วยเหลือคดีอาญา เพื่อให้เกิดความเสมอภาคและเท่าเทียมกันในการสู้คดีและทำให้เกิดความยุติธรรมต่อกระบวนการยุติธรรมด้วย

และงานวิจัยของ รุ่งนภา เอี่ยมศรี (2558) เรื่องสิทธิของผู้ต้องหาเกี่ยวกับการช่วยเหลือทางกฎหมาย ซึ่งผลการศึกษาพบว่า สิทธิของผู้ต้องหาที่จะได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายนั้น ผู้ต้องหา ยังไม่ได้รับสิทธินั้นเท่าที่ควร แม้ว่ากฎหมายจะต้องการให้สิทธิแก่ผู้ต้องหาในการเข้าต่อสู้คดีเพื่อให้ได้รับความคุ้มครอง และเป็นหลักประกันเพิ่มเติมว่าผู้ต้องหาที่มีสิทธิที่จะต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่โดยถือหลักอาวุธที่เท่าเทียมกัน กล่าวคือ การที่ผู้ต้องหาจะเป็นผู้มีความรู้ทางด้านกฎหมายที่จะสามารถต่อสู้คดีได้เองอย่างมีประสิทธิภาพนั้นคงจะมีน้อยกรณี ดังนั้น การที่ผู้ต้องหาจะต่อสู้คดีเองทั้ง ๆ ไม่มีความรู้

ด้านกฎหมายเลยยอมทำให้ผู้ต้องหาไม่ได้รับความยุติธรรม ผู้ต้องหาต้องมีสิทธิต่อสู้คดีได้อย่างเท่าเทียมกันกับผู้เสียหาย กล่าวคือ หากฝ่ายผู้เสียหายมีตำรวจหรืออัยการคอยช่วยเหลือ ผู้ต้องหา ก็ควรจะมีทนายความคอยช่วยเหลือให้คำปรึกษาตั้งแต่ในชั้นแรก เพราะสิทธิการมีทนายความของผู้ต้องหา มีความสัมพันธ์กับความหนักเบาของโทษและความสามารถในการต่อสู้คดีของผู้ต้องหาด้วย

ผู้วิจัยเห็นว่า แม้งานของ ชลธิชา เกียรติสุข (2554) จะเน้นประเด็นการให้ความช่วยเหลือทางด้านทนายความในการดำเนินคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และ รุ่งนภา เอี่ยมศรี (2558) จะกล่าวถึงสิทธิของผู้ต้องหาเกี่ยวกับการช่วยเหลือทางกฎหมายในภาพรวม และลักษณะเฉพาะ อาจจะไม่สอดคล้องกับการไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครองอุบลราชธานี แต่ก็สามารถสะท้อนลักษณะเฉพาะของสภาพโครงสร้างและวัฒนธรรมทางการเมืองของสังคมไทยได้เป็นอย่างดี

กล่าวคือ แม้อำนาจรัฐธรรมนูญจะรับรองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองคุ้มครองเอาไว้จะเกิดผลในทางปฏิบัติได้จริงก็ต่อเมื่อมีองค์กรที่มาทำหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชน ปัจจุบันองค์กรที่ทำหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชน อาทิเช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือศาลปกครอง เป็นต้น และองค์กรที่ทำหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนอีกหนึ่งองค์กร คือ ศาลปกครอง เพราะเป็นองค์กรตุลาการ

ทั้งนี้ หากประชาชนเห็นว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามกฎหมายต่อตนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของตนที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ย่อมสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อให้ศาลปกครองตรวจสอบว่าการกระทำดังกล่าวของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และเมื่อศาลปกครองตรวจสอบแล้วเห็นว่าการกระทำดังกล่าวของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งถือว่าเป็นการล่วงละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ศาลปกครองก็จะมีการเยียวยาให้แก่ประชาชนโดยการเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการหรือละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือชดเชยค่าเสียหายให้แก่ประชาชน ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 72 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่หากศาลปกครองตรวจสอบแล้วเห็นว่าการกระทำดังกล่าวของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้วก็ต้องถือว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ศาลปกครองก็จะต้องยกฟ้องคดี

อย่างไรก็ตาม มีคดีที่ประชาชนนำมาฟ้องต่อศาลปกครองแล้วศาลปกครองมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เนื่องจากเหตุผลต่าง ๆ อาทิ คดีที่นำมาฟ้องนั้น ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง หรือศาลปกครองมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเพราะเหตุคำฟ้องไม่เข้าเงื่อนไขในการฟ้องคดีตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อาทิ ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเพราะเหตุผู้ฟ้องคดีมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำของ

หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีมิได้มีการดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดก่อนฟ้องคดี ตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ หรือผู้ฟ้องคดีฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา 49 หรือ มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เป็นต้น

โดยนับจากเปิดทำการศาลปกครองเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2544 มีปริมาณคดีรับเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นในภาพรวมตั้งแต่เปิดทำการถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2556 มีจำนวนทั้งสิ้น 70,001 คดีศาลปกครองชั้นต้นได้พิจารณาแล้วเสร็จจำนวน 57,717 คดี แต่จาก คดีศาลปกครองชั้นต้นที่ได้พิจารณาแล้วเสร็จจำนวน 57,717 คดี กลับพบว่า มีจำนวนคดีที่ถูกจำหน่ายคดีออกโดยไม่ถูกรับฟ้อง 25,179 คดี และเหตุอื่น ๆ 9,839 คดี

ซึ่งปัญหาดังกล่าวสามารถสะท้อนปัญหาการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม (Access to Justice) ของประชาชนทั่วไป โดยเฉพาะประชาชนระดับรากหญ้าอย่างชัดเจน แม้กฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องจะได้บัญญัติให้ประชาชนมีสิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่า ยังมีอุปสรรคทั้งในด้านบทบัญญัติและกระบวนการกฎหมาย รวมทั้งปัญหาอุปสรรคที่เกิดจากประชาชนเอง ทั้งนี้ หากการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเป็นเรื่องยากแล้ว ประชาชนย่อมไม่อาจได้รับการคุ้มครองสิทธิทางศาล ดังนั้น การที่ศาลปกครองอุบลราชธานีมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาย่อมเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

### 5.3 ข้อเสนอแนะ

การนำเสนอข้อเสนอแนะ แบ่งเป็น 2 ด้าน คือ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย (policy implications) เพื่อแก้ปัญหาการไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครองอุบลราชธานีและข้อเสนอแนะเชิงวิชาการสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป โดยมีรายละเอียดตามลำดับ ดังนี้

#### 5.3.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย (policy implications)

ผลที่ได้จากการวิจัย มีข้อเสนอแนะต่อศาลปกครองอุบลราชธานี กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และองค์กรที่เกี่ยวข้อง เพื่อแก้ปัญหาการไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครองอุบลราชธานี ที่สำคัญดังนี้

5.3.1.1 จัดหาทีมทนายหรือที่ปรึกษาด้านกฎหมาย เพื่อคอยช่วยเหลือว่าความ ให้กับประชาชนผู้ยากไร้ ขาดทุนทรัพย์ หรือไม่มีความรู้ความเข้าใจทางด้านกฎหมาย

5.3.1.2 ต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ระบบของศาลปกครองอุบลราชธานีมีความหลากหลาย เข้าถึงได้ง่าย

5.3.1.3 มีมาตรการเยียวยาให้แก่ประชาชนผู้ฟ้องคดีที่ไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครองอุบลราชธานี

5.3.1.4 ปัญหาเกี่ยวกับการที่ศาลปกครองอุบลราชธานีมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เพราะเหตุผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีมาตรา 49 หรือมาตรา 51 แห่ง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ อันเกิดจากการที่ผู้ฟ้องคดีไม่ทราบระยะเวลาการฟ้องคดีที่กำหนดไว้ในมาตรา 49 หรือมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ หรือเข้าใจผิดหรือเข้าใจคลาดเคลื่อนเกี่ยวกับวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีที่กำหนดไว้ในมาตรา 49 หรือมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ นั้น ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะให้สำนักงานศาลปกครองอุบลราชธานีทำการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ในรูปแบบต่าง ๆ มากขึ้น เกี่ยวกับเงื่อนไขระยะเวลาการฟ้องคดีและวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 49 หรือมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ให้ประชาชนทราบอย่างทั่วถึง อันเป็นการป้องกันมิให้ประชาชนไม่เสียสิทธิในการได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยศาลปกครองอุบลราชธานี

### 5.3.2 ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการสำหรับการศึกษาค้างต่อไป

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไปที่สำคัญ ดังนี้

5.3.2.1 ควรศึกษาปัญหาการไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลประเภทอื่น ๆ ด้วย

5.3.2.2 ควรศึกษาปัญหาการไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครองในพื้นที่อื่น ๆ เช่น ภาคใต้ หรือภาคเหนือ เพื่อเปรียบเทียบกับกรณีของศาลปกครองอุบลราชธานี

5.3.2.3 ควรเลือกกรณีศึกษาต่างประเทศ เพื่อเปรียบเทียบลักษณะปัญหาและแนวทางการแก้ปัญหาการไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครองของประเทศไทยกับต่างประเทศ โดยเฉพาะการมุ่งวิเคราะห์ตัวแปร/ปัจจัยที่ส่งผลต่อการไม่รับฟ้องคดีของศาล

5.3.2.4 ควรศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม (Access to Justice) ของประชาชนทั่วไป โดยเฉพาะประชาชนระดับรากหญ้า นอกจากจะศึกษาระเบียบ ข้อกฎหมายต่าง ๆ ที่เอื้อและไม่เอื้อต่อการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมแล้ว ควรศึกษาตัวแปรทางด้านทัศนคติ มิติทางด้านวัฒนธรรมความเชื่อ และปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชนด้วย

5.3.2.5 ควรศึกษาด้านทุน (Cost) ของกระบวนการยุติธรรม (Access to Justice) ในประเทศไทย ในแต่ละศาลประเภทต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่การแก้ไขทั้งระบบโครงสร้าง

5.3.2.6 ศึกษากฎหมายและปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเพื่อนำไปสู่การพัฒนา ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อให้การบังคับใช้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และมีความเท่าเทียมกันทางสังคม ไม่เลือกปฏิบัติ หรือใช้กฎหมายกั้นกั้นฝ่ายตรงข้าม

เอกสารอ้างอิง

## เอกสารอ้างอิง

- จันทร์เพ็ญ นพพันธ์. การร้บฟ้องคดีปกครองของศาลปกครอง: ศึกษากรณีศาลปกครองกลาง. ชลบุรี: มหาวิทยาลัยบูรพา, 2549.
- ชลธิชา เกียรติสุข. การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชนในการดำเนินคดีทางศาล: ศึกษากรณีการให้ความช่วยเหลือทางด้านทนายความในคดีแพ่งโดยรัฐ. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. กรุงเทพฯ: จีระวิชาการพิมพ์, 2540.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2545.
- . คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2548.
- . คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2555.
- . คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2556.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์ และมานิตย์ วงศ์เสรี. นิติกรรมทางปกครองและสัญญาทางปกครอง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2541.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. อำนาจฟ้องคดีปกครองในระบบกฎหมายไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534.
- . หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543.
- . หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2548.
- บรรศักดิ์ อูวรรณโณ. “สัญญาทางปกครองฝรั่งเศส”, บทความจากเอกสารประกอบการฝึกอบรมนิติกร ณ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนานักกฎหมายมหาชน, 2530.
- . กฎหมายกับทางเลือกของสังคมไทย. กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2537.
- บุญอนันต์ วรรณพานิชย์. หลักกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. กรุงเทพฯ: สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง, 2545.
- . “ประเภทคดีปกครองและผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองแต่ละประเภท”, รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 3: กฎหมายปกครอง ภาควิธีสบัญญัติและกฎหมายอื่น. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง, 2548.
- ประยูร กาญจนดูล. คำบรรยายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537.
- . คำบรรยายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.

## เอกสารอ้างอิง (ต่อ)

- ประสาธ พงษ์สุวรรณ. แนวคำพิพากษาของศาลปกครอง. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547.
- พรเทพ พรไชยา. ปัญหาทางกฎหมายของประชาชนเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครอง. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2545.
- พันธุ์ทิพย์ กัญชนะ. ปัญหาการไม่รับฟ้องของศาลปกครองเชียงใหม่. เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2546.
- พูนศักดิ์ ไวสำรวจ. “นิติกรรมฝ่ายเดียวทางปกครองในกฎหมายฝรั่งเศส”, วารสารกฎหมายปกครอง. 12(8): 55-65; สิงหาคม, 2528.
- โกคิน พลกุล. ปัญหาชั้นสูงทางกฎหมายมหาชน 2: คดีปกครองในฝรั่งเศส. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528.
- . “นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนฝรั่งเศส”. วารสารกฎหมายปกครอง, 6(1): 292-294; มกราคม, 2530.
- . “รูปแบบและวิธีการควบคุมการฝ่ายปกครอง”, วารสารนิติศาสตร์. 12(ฉบับศาลปกครอง): 21-26; สิงหาคม, 2542.
- .สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. กรุงเทพฯ: สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง, 2544.
- . สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: ประชาชน, 2545.
- รุ่งนภา เอี่ยมศรี. สิทธิของผู้ต้องหาเกี่ยวกับการช่วยเหลือทางกฎหมาย. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2558.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. “การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ”, รวมบทความ 60 ปี ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์. กรุงเทพฯ: พี. เค. พรินต์ติ้งเฮาส์, 2531.
- . ความหมายและความสำคัญของศาลปกครอง. กรุงเทพฯ: คณะทำงานประชาสัมพันธ์งานจัดตั้งศาลปกครองตามนโยบายของรัฐบาล สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2537.
- . หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538.
- . ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2544.
- ศาลปกครอง. “สถิติคดีของศาลปกครองชั้นต้นจำแนกรายศาล ตั้งแต่เปิดทำการ – วันที่ 31 ธันวาคม 2556”, สถิติคดีปกครอง.  
<http://www.admincourt.go.th/admincourt/site/03stattotal.html>. 12 ตุลาคม, 2559.
- ศาลปกครองอุบลราชธานี. สถิติคดีของศาลปกครองอุบลราชธานี. อุบลราชธานี: ศาลปกครองอุบลราชธานี, 2560.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. กฎหมายการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2539.

## เอกสารอ้างอิง (ต่อ)

- สมยศ เชื้อไทย. “การกระทำทางปกครอง”, วารสารนิติศาสตร์. 17(3), 61-62; กันยายน, 2530.  
 สุชาติ เวโรจน์. รายงานวิจัยการอบรมหลักสูตรผู้บริหารกระบวนกรยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส.).  
 กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลยุติธรรม, 2546.
- สุทธิพงษ์ บุญพอ. การพิจารณาคดีปกครองใหม่. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต:  
 มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต, 2558.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. พระราชบัญญัติการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี  
 ปกครอง. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2542.
- . กฎหมายรัฐธรรมนูญ 2560. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2560.
- สำนักงานศาลปกครอง. รายงานการปฏิบัติงานของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง  
 ประจำปี 2547. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง, 2547.
- . รายงานการปฏิบัติงานของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง ประจำปี 2554.  
 กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง, 2554.
- . รายงานการปฏิบัติงานของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง ประจำปี 2557.  
 กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง, 2557.
- หัตสุมิ วิจิตวิริยกุล. “หลักกฎหมายพื้นฐานเกี่ยวกับการปกครอง”, รวมบทความในโอกาสครบรอบ  
 84 ปี ศาสตราจารย์ สัญญา ธรรมศักดิ์. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2534.
- อมร จันทรมบูรณ์. “เราควรมีศาลปกครองหรือยัง”, วารสารกฎหมายปกครอง. 9(1): 12-20;  
 เมษายน, 2533.
- อรอนงค์ อินตื้อ. บทบาทของศาลปกครองในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน. กรุงเทพฯ:  
 มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2547.
- อัญชลิตา กองอรรถ. เขตอำนาจพิจารณาคดีปกครองของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (ศึกษา  
 ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522. กรุงเทพฯ:  
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534.
- อำพน เจริญชินวิฑร์. คำสั่งศาลปกครองสูงสุด. กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2545.

ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ-นามสกุล	นางปณนุช คำแพง
ประวัติการศึกษา	พ.ศ. 2535 ประถมศึกษาปีที่ 6 โรงเรียนสงเคราะห์ศึกษา พ.ศ. 2535-2537 หลักสูตรประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นต้น วิทยาลัยอาชีวศึกษาอุบลราชธานี พ.ศ. 2538-2539 หลักสูตรประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง โรงเรียนโปลีเทคนิคภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พ.ศ. 2540-2542 หลักสูตรศิลปศาสตรบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการทั่วไป สถาบันราชภัฏอุบลราชธานี
ประวัติการทำงาน	พ.ศ. 2537-2545 รับราชการตำรวจ สถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองอุบลราชธานี พ.ศ. 2545-ปัจจุบัน ข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง สำนักงานศาลปกครอง
ตำแหน่งงานปัจจุบัน สถานที่ทำงานปัจจุบัน	เจ้าหน้าที่ศาลปกครองชำนาญการพิเศษ กลุ่มบริหารงานทั่วไป สำนักงานศาลปกครองอุบลราชธานี ที่ตั้งเลขที่ 444 หมู่ 3 ถนนแจ้งสนิท ตำบลแจระแม อำเภอเมือง จังหวัดอุบลราชธานี 34000 โทรศัพท์ 083-3743939