

Received: 07-11-2020

Revised: 31-01-2021

Accepted: 11-02-2021

การดำเนินคดีแบบกลุ่มในศาลปกครอง Class Action in Administrative Court

ปัญจรัตน์ นพกระประเสริฐ¹

Panjarat Noppakornprasert

nankanokwankoksanan@gmail.com

ธวัชชัย สุวรรณพานิช²

Tawatchai Suwanpanich

t.suwanpanich@gmail.com

ลาวัลย์ หอนพรัตน์²

Lawan Hornopparat

lawsulaw@stou.ac.th

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษา แนวคิด ทฤษฎีหลักการของการดำเนินคดีในลักษณะแบบกลุ่ม ในประเทศไทย โดยศึกษาในกฎหมายแพ่ง และกฎหมายปกครอง ทั้งนี้เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ปัญหาที่เหมาะสมเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิในการฟ้องคดีแบบกลุ่มในศาลปกครอง โดยการนำวิธีการดำเนินคดีในลักษณะแบบกลุ่ม หรือการดำเนินคดีแทนผู้เสียหายจำนวนมากมาใช้ในคดีปกครอง

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพใช้ในรูปแบบการวิจัยเอกสารเป็นหลัก (Documentary Research) โดยใช้การค้นคว้าเอกสาร ทั้งกฎหมายเฉพาะของประเทศไทย และต่างประเทศ และใช้วิธีการศึกษาเชิงวิเคราะห์เปรียบเทียบทางระบบกฎหมาย ระบบศาล และหลักกฎหมายโดยศึกษาข้อมูลจากเอกสาร ตำราวิชาการ บทความทางวิชาการ วารสารทางวิชาการ สิ่งตีพิมพ์ที่เกี่ยวข้อง บทความทางอิเล็กทรอนิกส์จากอินเทอร์เน็ต คำพิพากษาของศาลปกครอง คำวินิจฉัย หรือคำสั่ง ตัวบทกฎหมายประมวลกฎหมาย พระราชบัญญัติ เพื่อนำมาทำการวิเคราะห์ และนำมาแก้ไขปัญหากฎหมายต่อไป

ผลการวิจัยพบว่า วิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลไทยได้มีการแก้ไขปัญหาในการพิจารณาคดีที่มีผู้เสียหายจำนวนมากด้วย แต่เป็นการใช้วิธีการรวมคดี และวิธีการร้องสอด ซึ่งวิธีการดังกล่าวมีลักษณะใกล้เคียงกับการดำเนินคดีแบบกลุ่ม แต่ไม่มีบทบัญญัติรับรองสิทธิและหน้าที่ไว้โดยตรงในการพิจารณาคดีปกครองเพื่อให้ศาลปกครองใช้เป็นแนวทางพิจารณาคดีแบบกลุ่ม ทั้งยัง ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ตรงจุดในการพิจารณาคดีที่มีผู้เสียหายจำนวนมากได้อย่างมีประสิทธิภาพ และยังมี

¹ นักศึกษา หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

Student in Master of Laws in School of Law, Sukhothai Thammathirat Open University

² สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

School of Law, Sukhothai Thammathirat Open University

ข้อบกพร่องอยู่ด้วยกันหลายประการ หากนำวิธีการดำเนินคดีแบบกลุ่มมาปรับใช้กับคดีในศาลปกครอง ในคดีที่มีผู้เสียหายจำนวนมากจะเป็นการอำนวยความสะดวกในกระบวนการยุติธรรมแก่ประชาชน สร้างความเสมอภาคทางด้านสถานะคู่กรณี และให้ได้รับความเป็นธรรมอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งทำให้ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่าย ตลอดจนเป็นการลดปริมาณคดีที่จะขึ้นสู่ศาลปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้การดำเนินคดีในปัญหาอย่างเดียวกันได้รับผลตามคำพิพากษาเป็นอย่างเดียวกัน

คำสำคัญ: การดำเนินคดีแบบกลุ่ม, วิธีพิจารณาคดีปกครอง

Abstract

The objective of this research was to study the concepts, theories, and principles of Thailand's class action by focusing on civil law and administrative law in order to provide the guidance on how to solve appropriate problems related to the protection of the right to file a class action in administrative court by adopting class action prosecution or litigation on behalf of many injured persons used in Administrative Court.

This study was a documentary research, which was conducted by collecting data from specific Thai laws and international laws as well as using comparative analytical methods in the legal system, court system, and legal principles by studying the data from academic documents, articles, journal, related publications, electronic articles from the internet, administrative court decisions, statements or orders, legal statements, code of act to solve further legal problems.

The major findings indicated that the Administrative Court Procedures of Thai Courts have resolved the issues of hearings with many victims but used the methods of consolidating and interpreting cases were similar to class action but there is no provision that guaranteed the administrative cases so that the administrative court could use as a class trial and the problem could not be resolved upon the trial and there are still many flaws in the methods of class action being applied to the case in the Administrative Court. In cases where there are many victims, this would facilitate the justice process for the people which saves time and money as well as effectively reducing the amount of cases that entered the Administrative Court causing the prosecution in the same issue to receive the same result as the verdict.

Keywords: Class Action, Administrative Court Procedure,

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินคดีในลักษณะแบบกลุ่ม (Class Action) ปัจจุบันในประเทศไทยได้ยอมรับ และนำเอาหลักการ วิธีการทางด้านกฎหมาย และแนวความคิดเกี่ยวกับการดำเนินคดีในลักษณะแบบกลุ่ม หรือการดำเนินคดีแทนผู้เสียหายจำนวนมาก มาปรับใช้ในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนให้สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางชั้นศาลได้โดยง่ายสะดวก รวดเร็ว และเป็นธรรม โดยได้บัญญัติเพิ่มเติมไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 2 ลักษณะ 2 วิธีพิจารณาวิสามัญในศาลชั้นต้น หมวด 4 การดำเนินคดีแบบกลุ่ม ซึ่งเริ่มใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 5 ธันวาคม 2558 ได้บัญญัติไว้ด้วยกันทั้งสิ้น 49 มาตรา (มาตรา 222/1 ถึงมาตรา 222/49) โดยสร้างหลักการทางกฎหมายใหม่ที่เป็นหลักการยกเว้น “คำพิพากษามีผลผูกพันเฉพาะคู่ความ หรือคู่กรณีเท่านั้น”³

แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาในส่วนของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ยังมิได้บัญญัติถึงหลักการทางกฎหมายของการดำเนินชั้นการพิจารณาคดีแบบกลุ่มในศาลปกครอง เพียงแต่ปรากฏในมาตรา 45 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งวางหลักกฎหมายไว้ว่า “ในกรณีที่ผู้ประสงค์จะฟ้องคดีปกครองหลายคนในเหตุเดียวกัน บุคคลเหล่านั้นอาจยื่นคำฟ้องร่วมกันเป็นฉบับเดียว โดยจะมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดี

³ ลัคนาวดี สายมิตร อรรถเชม. (2562). การดำเนินคดีแบบกลุ่มในระบบกฎหมายไทย และแนวทางการดำเนินคดีแบบกลุ่มในศาลปกครอง. วารสารวิชาการศาลปกครอง, 19(1), 79

คนใดเป็นผู้แทนของผู้ฟ้องคดีทุกคนในการดำเนินคดีต่อไปได้ ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าการกระทำของผู้แทนผู้ฟ้องคดีในกระบวนการพิจารณาผูกพันผู้ฟ้องคดีทุกคน” โดยตุลาการจะเป็นผู้ตรวจสอบคุณสมบัติของบุคคลผู้มีอำนาจฟ้องคดีว่าเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหายจากการกระทำทางปกครองจริงหรือไม่

อีกทั้ง เมื่อพิจารณาถึงหลักการขั้นตอนกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง ตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการดำเนินคดีเกี่ยวกับการร้องขอ และการรวมคดีไว้ก็ไม่ได้มีความสอดคล้องตามเจตนารมณ์ทางด้านกฎหมายที่แท้จริงของการดำเนินคดีแทนผู้เสียหายจำนวนมากได้อย่างตรงตามหลักการของ Class Action เนื่องจากการที่ศาลจะสั่งให้รวมคดี หรือการร้องขอเข้ามาในคดีได้ จะต้องเป็นคดีที่มีข้อหาอย่างเดียวกัน ถ้าตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าจะเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาคดี ตุลาการอาจสั่งให้เป็นคู่กรณีในคดีด้วยการร้องขอ หรือการรวมคดีได้ แต่ถึงอย่างไรก็ตามบุคคลที่ได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหาย หรืออาจเดือดร้อน จะต้องเข้ามาในคดีทุกราย โดยจะต้องยื่นคำร้องขอเข้ามาในคดีและเริ่มต้นดำเนินคดีด้วยตนเอง โดยไปเป็นตามขั้นตอนที่กฎหมายปกครองบัญญัติไว้ซึ่งก่อให้เกิดความไม่สะดวก และเกิดความยุ่งยากในการพิจารณาคดี อีกทั้งไม่ได้เป็นการช่วยลดปริมาณคดีในศาลปกครอง รวมทั้งมิได้เป็นการลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีให้น้อยลงแต่อย่างใด และในขณะเดียวกันขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นไต่สวน หากข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานก็จะต้องสืบพยานสำหรับคู่กรณีแต่ละคนที่เข้าร่วมในการพิจารณาคดีโดยถือว่าแต่ละคนแยกต่างหากจากกันตั้งหาก โดยไม่ให้ถือแทนซึ่งกัน และกัน ซึ่งส่งผลให้ต้องใช้ระยะเวลาในการพิจารณาคดีเป็นเวลานาน

ถึงแม้ว่าได้มีการนำหลักกฎหมายตามบทบัญญัติประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้กับคดีปกครองเป็นบางส่วน แต่ในเรื่องการดำเนินคดีแบบกลุ่มนั้น ในกฎหมายปกครองไม่มีบัญญัติไว้โดยเฉพาะ และแม้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 45 วรรคสาม จะมีลักษณะที่ให้ผู้มีความประสงค์จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองจำนวนมากในเหตุเดียวกัน ซึ่งบุคคลเหล่านั้นอาจยื่นคำฟ้องร่วมกันเป็นฉบับเดียวโดยจะมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีคนใดเป็นผู้แทนของผู้ฟ้องคดีทุกคนในการดำเนินคดีต่อไปได้ ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าการกระทำของผู้แทนผู้ฟ้องคดีในกระบวนการพิจารณาผูกพันผู้ฟ้องคดีทุกคนก็ตาม แต่ก็มิได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ขั้นตอนของการดำเนินคดีแบบกลุ่ม ดังเช่น การร้องขออนุญาตดำเนินคดีแบบกลุ่ม หลักเกณฑ์สิทธิของสมาชิกกลุ่ม ข้อจำกัดสิทธิของสมาชิกกลุ่ม การออกจากสมาชิกกลุ่ม และการสิ้นสุดของการพ้นจากสมาชิกกลุ่ม การยกเลิกการสิ้นสุด หรือพ้นจากสมาชิกกลุ่ม ตลอดจนผลของการบังคับคดี แม้กระทั่งการอุทธรณ์ เป็นต้น ทั้งที่คดีปกครองที่ขึ้นสู่ศาลปกครองนั้นบางคดีมีผู้เสียหาย หรือผู้ที่ได้รับผลกระทบเป็นจำนวนมากซึ่งเกิดจากการกระทำครั้งเดียวกัน ทำให้การพิจารณาคดีของชั้นศาลบางเรื่องเป็นไปด้วยความล่าช้าอันเป็นสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการยุติธรรม โดยรัฐมิได้ให้ความสนใจในประเด็นคดี กรณีที่ผู้เสียหายจำนวนมากเกิดขึ้นในคดีปกครองที่มีคู่กรณีระหว่างรัฐกับเอกชน ซึ่งสภาพแห่งปัญหากรณีผู้เสียหายจำนวนมากได้รับผลกระทบนั้นมักเกิดขึ้นได้ในชั้นศาลโดยมีต้องพิจารณาของการแบ่งแยกประเภทคดี ด้วยเหตุดังกล่าวการใช้บังคับกฎหมายการดำเนินคดีแบบกลุ่มจึงมิได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการดำเนินคดีในลักษณะแบบกลุ่ม หรือการดำเนินคดีแทนผู้เสียหายจำนวนมาก Class Action อย่างแท้จริง เพื่อเป็นประโยชน์และอำนวยความสะดวกต่อผู้เสียหายจำนวนมากให้ได้รับการเยียวยาจากความเสียหาย สมควรดำเนินคดี หรือได้รับพิจารณาพิพากษา หรือสะสางคดีให้เสร็จสิ้นในการดำเนินคดีเพียงครั้งเดียวตลอดจนจะเป็นการช่วยประหยัดเวลา และลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีอีกด้วย และเห็นว่าหลักการดำเนินคดีแบบกลุ่มดังกล่าวไม่ควรจำกัดการใช้อยู่แต่เฉพาะในลักษณะคดีในความแพ่งหรือคดีที่มีข้อพิพาทระหว่างประชาชนกับประชาชนเท่านั้น แต่ควรขยายการดำเนินคดีแบบกลุ่มไปใช้ถึงการดำเนินคดีปกครอง ซึ่งเป็นคดีระหว่างหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนอีกด้วย เพื่อที่จะทำให้อำนาจศาลปกครองที่จะนำหลักการดำเนินคดีแบบกลุ่มไปใช้มีขอบเขตกว้างขึ้นกว่าเดิม และเพิ่มประสิทธิภาพของกฎหมายให้พัฒนายิ่งขึ้นต่อไป

จึงจำเป็นต้องทำการวิจัยครั้งนี้ เพื่อหาหนทาง และแนวทางความเหมาะสมซึ่งแสดงให้เห็นถึงข้อเท็จจริง และปัญหาข้อกฎหมาย วิวัฒนาการหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีในลักษณะแบบกลุ่มที่สามารถหาแนวทางการแก้ไขปัญหา

ในการดำเนินคดีแบบกลุ่มในศาลปกครองซึ่งมีผู้เสียหายจำนวนมากจากข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายในครั้งเดียวกันได้โดยกำหนดให้เห็นถึงข้อเท็จจริงที่สามารถกำหนดให้มีการรับรอง และคุ้มครองสิทธิผู้ที่ได้รับความเสียหายจำนวนมากเพื่อการดำเนินคดีในศาลปกครอง ให้มีความรวดเร็วทันสมัยต่อเหตุการณ์มีความน่าเชื่อถือ และความศักดิ์สิทธิ์ผลของคำพิพากษา ตลอดจนเพื่อเป็นไปตามเจตนารมณ์ที่ถูกต้องของหลักกฎหมายการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action)

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษา แนวคิด ทฤษฎีหลักการของการดำเนินคดีในลักษณะแบบกลุ่ม
2. เพื่อศึกษาการดำเนินคดีในลักษณะแบบกลุ่มในประเทศไทย โดยศึกษาในกฎหมายแพ่ง และกฎหมายปกครอง
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ปัญหาที่เหมาะสมเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิในการฟ้องคดีแบบกลุ่มในศาลปกครอง โดยการนำวิธีการดำเนินคดีในลักษณะแบบกลุ่ม หรือการดำเนินคดีแทนผู้เสียหายจำนวนมากมาใช้ในคดีปกครอง

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. นำไปใช้ในการทบทวนวรรณกรรม เรื่องการดำเนินคดีในลักษณะแบบกลุ่มในศาลปกครอง
2. ค้นพบบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบันยังไม่สอดคล้องกับปัญหาและสถานการณ์ในปัจจุบัน อีกทั้งทราบถึงสาเหตุช่องว่างในกระบวนการยุติธรรมในชั้นศาลปกครอง ที่ไม่มีกฎหมายรองรับการดำเนินคดีของผู้เสียหายจำนวนมากในศาลปกครอง
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางให้รัฐคำนึงเห็นสภาพปัญหาของการดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นศาลปกครองโดยการแก้ปัญหาที่เหมาะสมเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายจำนวนมากในการฟ้องคดีแบบกลุ่มในศาลปกครอง

วิธีการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้ในรูปแบบวิธีการค้นคว้า และรวบรวมข้อมูลแบบวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการวิจัยเอกสารเป็นหลัก (Documentary Research) โดยใช้การค้นคว้าเอกสารทั้งกฎหมายเฉพาะของประเทศไทย และกฎหมายเฉพาะของต่างประเทศ โดยศึกษาข้อมูลจากเอกสาร ตำราวิชาการ บทความทางวิชาการ วารสารทางวิชาการ งานวิจัยวิทยานิพนธ์ด้านกฎหมายปกครอง และกฎหมายการดำเนินคดีแบบกลุ่ม สิ่งตีพิมพ์ที่เกี่ยวข้อง บทความทางอิเล็กทรอนิกส์จาก Internet คำพิพากษาของศาลปกครอง คำวินิจฉัย หรือคำสั่ง ประมวลกฎหมาย พระราชบัญญัติ รวมทั้งกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ รวมทั้งทฤษฎีแนวความคิดกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีในลักษณะแบบกลุ่ม หรือการดำเนินคดีแทนผู้เสียหายจำนวนมาก เพื่อนำมาทำการวิเคราะห์ และนำมาแก้ไขปัญหากฎหมายต่อไป

ผลการวิจัยและอภิปรายผล

เนื่องด้วยภาวะสภาพสังคมในปัจจุบัน และการเจริญเติบโต ตลอดถึงพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ บ้านเมือง สังคมของประเทศไทยเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว และต่อเนื่องทั้งทางด้านภาครัฐ และภาคเอกชน(ประชาชน) มักจะมีความเกี่ยวพัน และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐมากขึ้นไม่ว่าการผูกพันสัมพันธ์กันด้านสัญญาปกครอง อาทิเช่น สัญญาจ้างเอกชนก่อสร้างอาคารของหน่วยงานรัฐ สัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลน เป็นต้น หรือกรณีของรัฐออกกฎ คำสั่งทางปกครอง การกระทำอื่นใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันไปกระทบต่อสิทธิ หรือหน้าที่ของประชาชนก็ตาม อาทิเช่น กรณีพนักงานท้องถิ่นไม่ออกใบอนุญาตก่อสร้าง, หรือกรณีผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้บังคับบัญชาไม่คำสั่งลงโทษทางวินัยโดยไม่ชอบด้วยขั้นตอน และไม่เป็นธรรม เป็นต้น หรือเป็นกรณีที่มีการฟ้องคดีเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือกรณีเกี่ยวกับคดีพิพาทเกี่ยวกับ

การกระทำละเมิด หรือเกิดจากการใช้อำนาจล่าช้าเกินสมควร เช่น การที่เจ้าพนักงานที่ดินออกคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับเสียหาย และผู้ฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายดังกล่าว เป็นต้น⁴

เห็นได้ว่าจากข้อพิพาทดังกล่าวผลกระทบต่อประชาชนซึ่งเป็นผู้ต้องพึ่งพา หรืออาศัยให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ หรือเข้าผูกพันตามกฎหมายเนื่องมาจากสัญญาทางปกครองข้อพิพาทเกี่ยวกับคดีปกครองความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนย่อมอยู่ในฐานะไม่เท่าเทียมกันในเรื่องของการค้นคว้าพยานหลักฐาน เพราะพยานหลักฐานสำคัญส่วนใหญ่มักอยู่ที่หน่วยงานของรัฐเป็นหลัก⁵ ดังนั้น เมื่อเกิดมีการพิพาทเกี่ยวกับสิทธิ หรือหน้าที่ อันก่อให้เกิดปัญหาหรือผลกระทบและไม่เท่าเทียมกันในสถานภาพบางกรณีจึงทำให้ประชาชนซึ่งถูกระทบโดยตรง หรือประชาชนจำนวนมากซึ่งถูกระทบ หรือได้รับปัญหาจากกรณีพิพาทดังกล่าวข้างต้นนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองเพื่อเรียกร้องสิทธิ และหน้าที่ต่างๆ ในอันที่จะได้รับการเยียวยาค่าเสียหาย หรือให้หน่วยงานทางปกครอง รัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการหรืองดกระทำการ และชดใช้ค่าเสียหายตามที่กฎหมายรองรับสิทธิของประชาชนไว้

ซึ่งบางกรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นตามข้อพิพาทคดีปกครองนั้นก็เกิดขึ้นจากสถานการณ์เดียวกัน หรือเกิดจากการกระทำของบุคคลเดียวกันอันก่อให้เกิดความเสียหาย หรือกระทบต่อสิทธิ หรือหน้าที่ของประชาชนจำนวนมาก ในการที่จะให้ประชาชนซึ่งเป็นผู้ได้รับความเสียหายจำนวนมากแต่ละคนนำคดีมาฟ้องต่อศาลแยกเป็นคดีต่างหากหลายๆ คดี หรือร่วมกันฟ้องคดีเป็นผู้ฟ้องคดีร่วมในคดีเดียวกัน ย่อมทำให้เกิดปัญหาการเพิ่มขึ้นของปริมาณคดีในศาลปกครองจำนวนมาก นอกจากนี้การดำเนินคดีในศาลปกครองด้วยเรื่องเดียวกันยังก่อให้เกิดปัญหาการดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำๆ ในลักษณะเดียวกันหลายครั้งจนไม่จำเป็น รวมถึงกรณีของคำพิพากษาที่มีผลก่อให้เกิดความแตกต่างกันในรายละเอียดสำคัญของแต่ละคดีโดยจะเห็นได้ว่าการดำเนินกระบวนการพิจารณาในคดีปกครองปัจจุบันนี้ที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีที่มีผู้เกี่ยวข้องซึ่งอาจเป็นผู้เสียหายในคดีมีจำนวนมาก โดยในการดำเนินกระบวนการพิจารณาดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีร่วมกันฟ้อง หรือมอบอำนาจให้ผู้ฟ้องคดีแทน หรือการร้องสวด หรือกรณีที่ผู้ประสงคจะฟ้องคดีปกครองหลายคนในเหตุการณ์อย่างเดียวกันฟ้องรวมกันมาในฉบับเดียวกันก็ไม่ว่าจตุ้มครอง หรือ การเยียวยาความเสียหายในลักษณะคดีปกครองที่ประกอบไปด้วยผู้เสียหายจำนวนมากไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ จึงทำให้วิเคราะห์เนื้อหาได้ดังนี้

1. รูปแบบแนวคิดการพิจารณาคดีที่เหมาะสมกับการดำเนินคดีแบบกลุ่มในศาลปกครอง

แนวคิดวิธีพิจารณาในชั้นศาลนั้น ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาคดีแพ่งการพิจารณาคดีปกครอง และการพิจารณาคดีแบบกลุ่มนั้น ล้วนมีแนวคิดแตกต่างไปในรายละเอียดของแต่ละประเภทคดี ซึ่งเมื่อพิจารณาความหมายของกฎหมายวิธีพิจารณาความ (วิธีสบัญญัติ) แล้ว กล่าวได้ว่า หลักเกณฑ์ หรือรูปแบบวิธีการ ขั้นตอนการดำเนินคดีต่างๆ ของแต่ละชั้นศาลซึ่งรูปแบบแนวคิดดังกล่าวจะต้องเป็นไปเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อย และต้องตามวัตถุประสงค์ในการที่จะให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ได้รับความสะดวกรวดเร็ว ตลอดจนประหยัดค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี เป็นต้น

1.1 แนวคิดการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม หรือการเข้าถึงความยุติธรรม (Access to justice)

เนื่องจากต้องการให้ประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนจากการกระทำของบุคคลที่ไปล่วงล้ำละเมิดสิทธิ หรือหน้าที่ตามที่กฎหมายได้ให้การรับรองและคุ้มครองไว้แก่ประชาชนให้ได้รับการเยียวยาชดใช้ค่าเสียหายโดยไม่ต้องเข้ามาดำเนินคดีด้วยตนเอง ถือเป็นการประหยัดค่าใช้จ่าย และประหยัดเวลาในการดำเนินคดี

เมื่อพิจารณากับคดีปกครองแล้ว พบว่ามีลักษณะคดีบางประเภทที่ประชาชนจำนวนมากได้รับผลกระทบจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง หรือจากการละเลยของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งในบางกรณีมีจำนวนผู้ที่ได้รับความ

⁴ สำนักงานศาลปกครอง. (2555). *คดีปกครอง: รู้ไว้บอกต่อ “คดีปกครอง”*. สืบค้นเมื่อ 1 มกราคม 2563, จาก

http://admincourt.go.th/ADMINCOURT/upload/webcms/Oldnews/attach/news_attach/2012/07/book10072555.pdf

⁵ สุทธิพงษ์ บุญพอ, ประสาน บุญโสภณ และประสาธ พงษ์สุวรรณ. (2561). การพิจารณาคดีปกครองใหม่ [ฉบับพิเศษ]. *วารสารเกษมบัณฑิต*, 19, 103-123

เสียหายจำนวนมากที่เข้ามาฟ้องคดีแต่ก็มีอีกหลายบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำเดียวกันแต่ไม่ได้เข้ามาฟ้องร้องคดีด้วยตนเองเนื่องจากเมื่อคำนึงถึงความเสียหายที่ประชาชนได้รับที่ต้องการได้รับการชดเชยหรือการเยียวยา กับการเข้ามาดำเนินคดีด้วยตนเองที่ต้องใช้ค่าใช้จ่าย และเสียเวลานั้น ไม่คุ้มค่ากับการเข้ามาดำเนินคดี ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ประชาชนบางส่วนไม่ได้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในคดีปกครองอย่างแท้จริงแม้ว่าศาลปกครองพยายามที่จะหาหนทางแก้ไขวิธีการไม่ว่าจะเป็นการร้องสอดเข้ามาในคดี หรือกรณีที่มีความเสียหายจำนวนมากให้มอบอำนาจบุคคลฟ้องคดีในสำนวนเดียวกัน แม้จะเป็นการให้ประชาชนผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือได้รับผลกระทบจากการกระทำทางปกครองเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม แต่ก็ยังไม่ใช่วิธีการที่จะให้ประชาชนบางส่วนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมดังเช่นการดำเนินคดีแบบกลุ่ม

1.2 แนวคิดหลักวิธีพิจารณาที่คำนึงถึงการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

เมื่อพิจารณารูปแบบการดำเนินคดีแบบกลุ่มแล้ว พบว่าเป็นรูปแบบวิธีการที่รัฐออกกฎหมายมาเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในการที่จะใช้สิทธิทางศาล ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนส่วนใหญ่ที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำของบุคคลอื่นที่กระทำการละเมิดต่อกฎหมายได้รับการเยียวยาชดเชยค่าเสียหาย ซึ่งจากกรณีดังกล่าวรัฐพยายามที่จะเข้ามาคุ้มครองประชาชนส่วนใหญ่ที่ยังไม่ได้เข้าถึงทางด้านกฎหมายอย่างแท้จริง จึงถือว่ารัฐพยายามที่จะคุ้มครองประโยชน์สาธารณะให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างแน่แท้ อันมีผลที่คุ้มครองไปถึงบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำอันมิชอบที่แท้จริง และข้อกฎหมายเดียวกัน และได้รับความเสียหายจำนวนมากซึ่งไม่ประสงค์จะฟ้องคดีแต่ต้องการให้ได้รับการเยียวยาชดเชยค่าเสียหาย

1.3 แนวคิดหลักการฟังความทุกฝ่าย

ศาลจะมีคำพิพากษาศาลจะต้องฟังความจากคู่กรณีทั้งสองฝ่ายก่อนที่จะพิพากษาคดีนั้น ๆ รวมถึงพยานหลักฐานของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย แต่ในการดำเนินคดีปกครองนั้น แม้รูปแบบการดำเนินคดีฝ่ายที่มีบทบาทมากที่สุด คือ ตุลาการเป็นผู้แสวงหาข้อเท็จจริงทั้งในพยานหลักฐานก็ตาม แต่การที่กำหนดให้ต้องมีการฟังความทุกฝ่ายในกระบวนการพิจารณา (วิธีสบัญญัติ) ถือเป็นหลักอย่างหนึ่งที่ทำให้การเคารพสิทธิของคู่กรณีทั้งสองฝ่ายในการรับข้อเท็จจริงและโต้แย้งพยานหลักฐานซึ่งกันและกัน กล่าวคือมีโอกาสที่จะแสดงความคิดเห็น หรือโต้แย้งข้อเท็จจริงต่าง ๆ หลักการฟังความทุกฝ่าย อาทิเช่น ในการที่กำหนดให้ต้องมีการแจ้งคู่กรณีถึงกระบวนการพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้อง หรือการโต้แย้งคัดค้าน ศาลจะต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบข้อเท็จจริง เป็นต้น

เมื่อพิจารณาของการดำเนินคดีแบบกลุ่มนั้นพบว่า มีหลักการรับฟังความทุกฝ่ายรวมถึงการแจ้งรูปแบบของการดำเนินคดีแบบกลุ่ม แจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินคดีแบบกลุ่ม และสิทธิโต้แย้ง หรือคัดค้านคำสั่งอนุญาตให้ดำเนินคดีแบบกลุ่ม

1.4 แนวคิดวิธีพิจารณาที่เรียบง่าย ประหยัด และรวดเร็ว

การดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลของแต่ละประเภทจะมีการดำเนินกระบวนการพิจารณาอย่างเรียบง่ายโดยคู่กรณีสามารถดำเนินคดีได้ด้วยตนเองโดยไม่ต้องพึ่งทนายความ อีกทั้งไม่ว่าจะมีระบบวิธีพิจารณาแบบระบบไต่สวน หรือแบบระบบกล่าวหาที่ล้วนแล้วแต่ต้องแสวงหาพยานข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณาทั้งสิ้น

ซึ่งถ้าคิดดังกล่าวเป็นคดีของศาลยุติธรรมที่เป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชนโดยหลักแล้วการดำเนินคดีอยู่ในรูปแบบระบบกล่าวหาซึ่งผู้ใดกล่าวอ้างผู้นั้นมีหน้าที่ต้องนำสืบและอีกฝ่ายหนึ่งมีหน้าที่ต้องหักล้างพยานหลักฐานซึ่งฝ่ายแรกนำสืบมาแล้ว แต่กรณีดังกล่าวก็ล้วนมีกฎหมายบัญญัติขั้นตอนและรายละเอียดครบถ้วน ซึ่งแม้จะไม่ใช่วิธีที่ให้ความสะดวกแก่คู่ความแต่ก็เป็นวิธีพิจารณาที่กำหนดขึ้นตอนวิธีการไปอย่างเรียบง่ายซึ่งคู่กรณีสามารถดำเนินคดีด้วยตนเอง เมื่อพิจารณารูปแบบของการดำเนินคดีแบบกลุ่มแล้ว พบว่าการดำเนินคดีแบบกลุ่มนั้นมีลักษณะที่เรียบง่ายกว่าการดำเนินคดีแพ่งสามัญทั่วไปอีกทั้งประหยัดค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีของบุคคลจำนวนมากในการที่จะเข้าร่วมดำเนินคดีแบบกลุ่มโดยเป็นสมาชิกในกลุ่มซึ่งกรณีดังกล่าวล้วนเป็นการประหยัดค่าใช้จ่าย และใช้เวลาให้เกิดคุ้มค่าที่สุด

เมื่อนำรูปแบบการดำเนินคดีแบบกลุ่มมาใช้ในศาลปกครองนั้น กรณีดังกล่าวเป็นไปตามแนวคิดวิธีพิจารณาที่เรียบง่าย ประหยัด และรวดเร็ว เรื่องของการดำเนินคดีซึ่งใช้รูปแบบระบบไต่สวนที่ให้ความสะดวกแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบ

หรือความเสียหายอันเกิดจากกรณีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือฝ่ายปกครองที่กระทำการก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนจำนวนมาก โดยที่ประชาชนเหล่านั้นไม่จำเป็นต้องเข้ามาดำเนินคดีด้วยตนเอง

1.5 แนวคิดทฤษฎีความศักดิ์สิทธิ์ผลคำพิพากษา

ตามหลักแนวคิดความศักดิ์สิทธิ์ผลคำพิพากษาเกิดขึ้นจากการที่ผู้พิพากษาหรือตุลาการตัดสินคดีความคำพิพากษาของศาล ไม่ว่าจะเป็นศาลยุติธรรม หรือศาลปกครอง ย่อมต้องผูกพันกับคู่ความหรือคู่กรณีทุกฝ่ายที่ได้เข้าดำเนินคดี อีกทั้งผลคำพิพากษาที่ได้ตัดสินแล้ว เพื่อที่จะไม่ให้นำคดีที่เคยตัดสินพิพากษาแล้วขึ้นต่อชั้นศาลอีก

โดยหลักของการดำเนินคดีในลักษณะแบบกลุ่ม หรือการดำเนินคดีที่มีผู้เสียหายจำนวนมากอันมีพื้นฐานจากมูลเหตุเดียวกัน หรือมีข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายเหมือนกันโดยหลักทั่วไปแล้วการดำเนินคดีแบบกลุ่ม “คำพิพากษาผูกพันกับสมาชิก” ซึ่งไม่ได้แจ้งความประสงค์การออกจากกลุ่ม และผลของคำพิพากษาดังกล่าวสมาชิกกลุ่มคนที่มีส่วนได้เสียร่วมกันจำต้องผูกพันตนตามคำพิพากษาของศาลที่ได้ตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทแห่งคดีนั้น ด้วยความศักดิ์สิทธิ์ของผลคำพิพากษาของศาลถือว่าสิ้นสุดข้อพิพาทลงโดยคู่ความทั้งสองฝ่าย จะต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลทุกประการ

เมื่อพิจารณาถึงคดีปกครองแล้ว พบว่าคำพิพากษาส่วนใหญ่ในคดีปกครองมักผูกพันคู่กรณีทั้งสองฝ่ายที่เข้าร่วมดำเนินคดี กล่าวคือ เป็นผู้ฟ้องคดี และผู้ถูกฟ้องคดี เท่านั้นซึ่งหลักการความศักดิ์สิทธิ์ผลคำพิพากษาในการดำเนินคดีแบบกลุ่มที่จะใช้ในศาลปกครอง อันที่จะผูกพันกับสมาชิกกลุ่มได้นั้น คำพิพากษาดังกล่าวจะต้องกล่าวถึงลักษณะกลุ่มที่ต้องผูกพันไปถึงบุคคลภายนอกที่ได้รับความเสียหายจำนวนมากที่ไม่ได้เข้าร่วมในการดำเนินคดีของศาล

1.6 แนวคิดวิธีพิจารณาคดีแบบระบบไต่สวน

แม้ว่าแนวความคิดของวิธีพิจารณาความแพ่ง และรูปแบบการดำเนินคดีแบบกลุ่มที่อยู่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งจะมีรูปแบบแนวคิดหลักวิธีพิจารณาในระบบกล่าวหาที่ตาม ซึ่งความสัมพันธ์ของคู่กรณีในการดำเนินกระบวนการพิจารณาอยู่ที่คู่พิพาทในคดีโจทก์กับจำเลย มีเพียงศาลเป็นคนกลาง เป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดตัดสินคดีโดยไม่ได้เข้าไปก้าวไกลการทำหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริง และวิธีพิจารณาจะต่อสู้กันด้วยวาจาและการต่อสู้ด้วยพยานหลักฐานสำคัญต่อหน้าศาลตลอดถึงการพิจารณาคดีจะกระทำโดยเปิดเผยต่อหน้าประชาชนก็ตาม

แต่แนวคิดทฤษฎีหลักของการดำเนินคดีแบบกลุ่มนั้น มีแนวคิดเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างแท้จริง ซึ่งเป็นรูปแบบอย่างหนึ่ง ในการที่รัฐอำนวยความสะดวกในการใช้สิทธิทางศาลให้แก่ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้รับความสะดวกรวดเร็ว ตลอดถึงการประหยัดค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี ตลอดถึงให้ประชาชนทุกคนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทุกด้านของกฎหมายได้อย่างเสมอภาค และทั่วถึงอย่างเป็นธรรม ซึ่งการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างแน่นแฟ้น ไม่คำนึงถึงระบบวิธีพิจารณาคดีแบบไต่สวน หรือในระบบกล่าวหา เพราะเนื่องจากกระบวนการวิธีพิจารณาคดีเป็นหลักเกณฑ์ ขั้นตอนกระบวนการดำเนินคดีต่างๆ ของแต่ละชั้นศาลไม่ว่าจะเป็นหลักเกณฑ์การฟ้อง เขตอำนาจศาลที่ชำระคดี การสืบพยานตลอดจนการทำคำพิพากษา เป็นต้น ซึ่งหลักดังกล่าวของระบบวิธีพิจารณาคดีล้วนอยู่ภายใต้ความสงบเรียบร้อย อีกทั้งต้องตามความวัตถุประสงค์ของการให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างแน่นแฟ้น สะดวก รวดเร็ว และประหยัดค่าใช้จ่าย ดังนั้น การพิจารณาคดีความไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่ง หรือคดีปกครอง การใช้รูปแบบการดำเนินคดีแบบกลุ่มนั้นมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อกระบวนการยุติธรรมทางกฎหมายของไทย รูปแบบการดำเนินคดีแบบกลุ่มจึงสามารถนำไปใช้กับระบบวิธีพิจารณาคดีแบบไต่สวนได้

2. รูปแบบของการดำเนินคดีแบบกลุ่มที่สมควรนำมาปรับใช้กับศาลปกครองของไทย

การดำเนินคดีแบบกลุ่มเป็นกระบวนการพิจารณาที่บัญญัติเพิ่มขึ้นไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งเป็นรูปแบบที่นำมาใช้กันอย่างต่อเนื่องตั้งแต่มีผลใช้บังคับ เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2558 เป็นต้นมา ซึ่งมีการดำเนินคดีในลักษณะแบบกลุ่มดังกล่าวเกิดขึ้นหลายคดีต่อเนื่องกันมา กรณีดังกล่าวจึงได้วิเคราะห์ถึงแนวคิดทางกฎหมายการดำเนินคดีแบบกลุ่มซึ่งนำมา

ปรับใช้กับคดีปกครองในศาลปกครองเพื่อนำไปสู่แนวทางในการบังคับใช้คดีปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อสอดคล้องให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างแน่แท้ ตลอดจนเพื่อให้การดำเนินคดีปกครองเป็นไปอย่างเรียบง่ายสะดวกประหยัดค่าใช้จ่าย และเวลาในการดำเนินคดี โดยแบ่งแยกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

2.1 กลุ่มบุคคล และสมาชิกกลุ่ม

โดยหลักแล้วบุคคลที่จะเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีปกครองได้นั้นจะต้องปรากฏว่าเป็นบุคคลผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือจากการกระทำผิดตามสัญญาทางปกครองจากคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง และจะต้องปรากฏว่าบุคคลที่เข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาคดีนั้นคือคู่กรณี กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดี แต่รูปแบบการเข้ามาดำเนินคดีแบบกลุ่มในศาลยุติธรรมได้นั้น ให้ถือว่าสมาชิกกลุ่มหรือผู้แทนโจทก์ซึ่งมีผลประโยชน์ร่วมกันหรือได้รับผลกระทบจากการดำเนินคดีกับสมาชิกกลุ่ม โดยถือว่าผู้แทนกลุ่มมีฐานะเป็นคู่ความในคดี ทั้งนี้ในการที่จะกำหนดว่าบุคคลใดมีฐานะเป็นกลุ่มบุคคลอันจะมีสิทธิเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มได้เป็นเรื่องที่สำคัญสำหรับรูปแบบการดำเนินคดีแบบกลุ่ม ด้วยเพราะเหตุแห่งการที่ต้องผูกพัน ตั้งแต่ขั้นตอนนับแต่วันที่ศาลอนุญาตให้ดำเนินคดีแบบกลุ่ม และมีผลผูกพันตลอดถึงการมีคำพิพากษา และการบังคับคดีในลักษณะแบบกลุ่ม จึงต้องวิเคราะห์ถึงความเป็นผู้เสียหายจากคดีปกครองอันได้รับผลกระทบจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนความเสียหายอันเกิดจากการผิดสัญญาทางปกครอง อันจะเข้าหลักเกณฑ์การเป็นกลุ่มบุคคล และเป็นสมาชิกกลุ่ม ในการที่จะให้บุคคลผู้ที่ได้รับความเสียหายจำนวนมากสามารถเข้าดำเนินคดีปกครองโดยเป็นสมาชิกกลุ่ม โดยเลือกหลักการที่เหมาะสม และเป็นธรรมแก่บุคคลผู้ที่ได้รับผลกระทบความเสียหายคดีปกครองจำนวนมาก

ข้อพิพาทคดีปกครอง เป็นลักษณะพิเศษที่เกิดขึ้นระหว่างคู่กรณี ซึ่งบุคคลทั้งสองฝ่ายต่างมีสถานะไม่เท่าเทียมกัน เนื่องจากฝ่ายรัฐส่วนใหญ่เป็นผู้ที่รวบรวม และเก็บพยานหลักฐานที่จะใช้ในคดี ซึ่งถ้าเกิดเอกชนมีข้อพิพาทระหว่างรัฐในการเรียกพยานเอกสาร หรือพยานที่เกี่ยวข้องที่อยู่ในอำนาจปกครองของรัฐคู่กรณี ซึ่งเป็นเอกชนการอ้างอิง หรือค้นหาพยานหลักฐานที่สำคัญมาประกอบในการพิจารณาคดีได้ เมื่อพิจารณากระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองในปัจจุบัน กรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้เข้ามาดำเนินคดีด้วยตนเองผู้ฟ้องคดีอาจมอบอำนาจให้บุคคลอื่นดำเนินการแทนโดยต้องมีหนังสือมอบอำนาจเพื่อให้บุคคลที่เป็นผู้รับมอบอำนาจดังกล่าวเข้ามาดำเนินคดีแทนผู้ฟ้องคดี ซึ่งเกิดจากความสมัครใจของผู้ฟ้องคดีนั่นเอง และถ้าหากเป็นกรณีที่มิได้รับผลกระทบจากความเสียหายในการที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองมีจำนวนมาก จนทำให้กระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองเกิดความยากลำบากในการแสวงหาพยานหลักฐานตลอดจนเพื่อให้บุคคลจำนวนมากดังกล่าว อันได้รับผลกระทบได้รับการคุ้มครอง และเยียวยาชดเชยค่าเสียหายจะมีความลำบากในกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครอง อีกทั้งผู้ที่ได้รับความเสียหายจำนวนมากดังกล่าวอาจต้องเสียเวลา และค่าใช้จ่ายในบางส่วน ซึ่งในบางกรณีสำหรับบุคคลบางประเภทค่าเสียหายที่ได้รับนั้นอาจมีจำนวนไม่มากพอเมื่อคำนึงถึงเวลาและค่าใช้จ่ายในการที่จะเข้ามาฟ้องคดีปกครองเพื่อให้ได้รับค่าเสียหายดังกล่าวซึ่งถือว่าเป็นข้อเสียในการดำเนินกระบวนการพิจารณาแบบทั่วไป

ซึ่งสามารถพิจารณาเงื่อนไขรูปแบบหลักการดำเนินคดีแบบกลุ่มเบื้องต้นดังต่อไปนี้

2.1.1 กลุ่มบุคคล (Class) ลักษณะของกลุ่มเหมือนกัน ที่ทำให้ผู้เสียหายจำนวนมากมีสิทธินำคดีขึ้นสู่ศาลโดยได้รับการเยียวยาจากการดำเนินคดีเพียงครั้งเดียวจะต้องปรากฏหลักเกณฑ์ของ “กลุ่มบุคคล”

(1) มีบุคคลจำนวนมาก โดยบุคคลดังกล่าวนั้นกฎหมายไม่ได้จำกัดจำนวนในการที่จะเข้ามาเป็นกลุ่มบุคคลในการดำเนินคดี แต่กลุ่มบุคคลดังกล่าวต้องแสดงให้เห็นว่าในทางปฏิบัติหากมีบุคคลจำนวนมากเข้ามานั้นมีความยุ่งยากในการดำเนินคดี โดยทั้งนี้ศาลจะต้องใช้ดุลพินิจในการพิจารณาเป็นรายคดีไป

(2) บุคคลจำนวนมากดังกล่าวมีสิทธิอย่างเดียวกันสืบเนื่องมาจากอันมีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเดียวกัน

(3) บุคคลจำนวนมากมีลักษณะของกลุ่มที่เหมือนกัน ความเสียหายของบุคคลจำนวนมากที่ได้รับจะต้องมีลักษณะของกลุ่มที่เหมือนกันซึ่งสามารถบ่งชี้ถึงกลุ่มบุคคลได้โดยเฉพาะ โดยลักษณะของกลุ่มนั้นจะต้องความชัดเจน

(4) ผู้แทนของกลุ่มสามารถปกป้องผลประโยชน์ได้อย่างเพียงพอ และเป็นธรรม

2.1.2 สมาชิกกลุ่ม (Class member) บุคคลผู้ที่ได้รับความเสียหายจำนวนมากจะต้องมีสถานะเป็นผู้เสียหาย หรือฝ่ายโจทก์ฟ้องคดี อันมีสิทธิเรียกร้องอย่างเดียวกันกับบุคคลอื่นๆ ซึ่งอยู่ในกลุ่มบุคคล เว้นแต่จะมีการร้องขออนุญาตออกจากการเป็นสมาชิกกลุ่ม (Opt-Out)

เมื่อพิจารณาจากหลักการดำเนินคดีแบบกลุ่มในเรื่องของกลุ่มบุคคล และสมาชิกกลุ่ม จะเห็นได้ว่ากลุ่มบุคคลผู้ได้รับผลกระทบอันได้รับความเสียหายจะต้องเป็นบุคคลจำนวนมากที่มีสิทธิเรียกร้องในอันที่กฎหมายจะรับรองและคุ้มครองอย่างเดียวกัน อันเกิดจากสถานการณ์ หรือเหตุการณ์อย่างเดียวกัน ตลอดถึงบุคคลเหล่านั้นมีผลประโยชน์ได้เสียร่วมกันแห่งกฎหมาย กล่าวคือ มีสิทธิเรียกร้องร่วมกัน ในการที่จะเป็นต้นเหตุทำให้เกิดข้อโต้แย้งพิพาทกันทางด้านกฎหมายในการที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล โดยสมาชิกกลุ่มนั้นมีผู้แทนกลุ่มซึ่งเป็นคู่ความในการดำเนินคดีการมีสถานะเป็นโจทก์ ซึ่งมีข้อเรียกร้องเดียวกันกับกลุ่มบุคคลดังกล่าว โดยกลุ่มบุคคลนั้นโจทก์ผู้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของกลุ่มจะต้องบรรยายลักษณะกลุ่มเพื่อให้ศาลมีคำสั่งอนุญาตให้กลุ่มบุคคลใดเป็นสมาชิกกลุ่มโดยศาลอาจจะตั้งชื่อกลุ่มที่มีการระบุชัดแจ้งของกลุ่ม

เมื่อศาลมีคำสั่งอนุญาตให้ดำเนินคดีแบบกลุ่มแล้ว บุคคลผู้ที่ได้รับความเสียหายและมีลักษณะอย่างเดียวกับกลุ่มที่ศาลระบุ ให้ถือว่าอยู่ในกลุ่มโดยอัตโนมัติ เว้นแต่จะได้ใช้สิทธิขอออกจากรวมกลุ่มภายในเวลาที่ศาลกำหนด (Opt-Out) ซึ่งการกำหนดจำนวนของกลุ่มบุคคลในต่างประเทศนั้น พบว่าในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น กฎหมายไม่ได้กำหนดจำนวนสมาชิกกลุ่มบุคคลไว้เป็นจำนวนที่แน่นอน เพียงแต่ศาลจะต้องใช้ดุลพินิจว่าสมาชิกกลุ่มบุคคลใดมีจำนวนมากจนทำให้ในทางปฏิบัติ ถ้าให้ดำเนินคดีในรูปแบบปกติจะเกิดความวุ่นวายต่อการพิจารณาคดี รวมถึงปัจจัยอื่นๆ ประกอบกัน อีกทั้งในการฟ้องร้องคดีนั้น จะต้องพบปัญหาทางด้านข้อกฎหมาย และปัญหาทางด้านข้อเท็จจริงร่วมกันของกลุ่มบุคคล ส่วนประเทศแคนาดา รูปแบบการดำเนินคดีแบบกลุ่มไม่ว่าในกลุ่มของโจทก์ หรือจำเลยจะต้องปรากฏว่ามีปัญหาข้อเท็จจริงทั่วไปที่พบได้บ่อยครั้ง หรือเป็นปัญหาข้อกฎหมายทั่วไปโดยภายในกลุ่มนั้นจะต้องปรากฏสมาชิก 2 คน หรือมากกว่านั้นขึ้นไป ส่วนประเทศฝรั่งเศสนั้นการดำเนินคดีแบบกลุ่มจะกระทำโดยสมาคม การแต่งตั้งบุคคลใดๆ ที่ประกอบวิชาชีพด้านกฎหมายที่มีอำนาจควบคุมซึ่งได้อนุญาตจากศาลโดยสภาแห่งรัฐ เพื่อให้การช่วยเหลือในกระบวนการรับคำร้องจากสมาชิกกลุ่มโดยการดำเนินคดีดังกล่าวจะต้องมีข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายร่วมกันของสมาคมแต่ไม่ได้กำหนดจำนวนบุคคลที่อยู่ในสมาคมนั้นได้

เมื่อพิจารณาตามกฎหมายประเทศต่างๆ และกฎหมายการดำเนินคดีแบบกลุ่มในประเทศไทยพบว่ากลุ่มบุคคล และสมาชิกกลุ่มแสดงให้เห็นว่าไม่ได้มีการกำหนดจำนวนสมาชิกกลุ่ม หรือกลุ่มบุคคลว่าต้องมีจำนวนแน่นอนเพียงแต่ได้กำหนดถึงเงื่อนไขลักษณะของกลุ่มบุคคลที่จะต้องมีข้อเท็จจริงร่วม หรือข้อกฎหมายกัน กล่าวคือข้อเท็จจริงอันเป็นที่มาแห่งการโต้แย้งสิทธิ และหน้าที่ของบุคคลในอันที่จะเรียกร้องร่วมกันของกลุ่มบุคคลโดยมีสภาพแห่งข้อหา และคำขอบังคับตลอดจนข้ออ้างที่อาศัยเป็นหลักแหล่งแห่งข้อหาของกลุ่มที่เหมือนกัน อาทิเช่น กรณีผิดสัญญาก่อสร้างบ้าน หรือกรณีกระทำละเมิดจนมีผู้ได้รับความเสียหายจำนวนมาก เป็นต้น

ซึ่งแนวความคิดในการดำเนินคดีแบบกลุ่ม ที่มีหลักการดำเนินคดีโดยยอมให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งมีสิทธิดำเนินคดีเพื่อตนเอง และให้ผู้แทนมีสิทธิกระทำการแทนบุคคลจำนวนมากที่มีสิทธิ และหน้าที่อย่างเดียวกัน โดยมีข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายเดียวกัน ซึ่งมีจุดแนวคิดสำคัญ คือ บุคคลผู้ที่ได้รับความเสียหายนั้นไม่ต้องมอบอำนาจ หรือให้ความยินยอมก่อนฟ้องคดี คดีดังกล่าวถือว่าเป็นการคุ้มครองผู้ที่ได้รับความเสียหายที่มีบุคคลจำนวนมากโดยสาเหตุดังกล่าวเกิดจากข้อเท็จจริงในสถานการณ์เดียวกัน เหตุการณ์เดียวกันโดยอาศัยข้ออ้างข้อกฎหมายอย่างเดียวกันประกอบกับพยานหลักฐานที่ใช้ในการดำเนินคดีก็ล้วนแต่เป็นพยานหลักฐานเดียวกัน ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายจำนวนมากได้รับประโยชน์ในการให้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในการฟ้องร้องคดี อีกทั้งเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นอันที่บุคคลจำนวนมากได้รับผลกระทบจากกรณีดังกล่าวถือเป็นกระบวนการรูปแบบใหม่ในการดำเนินคดีของศาลที่ก่อให้เกิดความรวดเร็วสะดวก ประหยัด และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

เมื่อนำแนวคิดและหลักการดำเนินคดีแบบกลุ่มมาพิจารณาแล้วซึ่งหากมีการนำรูปแบบการดำเนินมาปรับใช้กับคดีปกครองในศาลปกครองมีข้อดี และเป็นประโยชน์อย่างยิ่งแก่การให้เอกชน หรือประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบจากความเสียหายจำนวนมากเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในศาลปกครองได้อย่างแน่แท้ และถือเป็นการบูรณาการระบบศาลปกครองให้มีความก้าวหน้ายิ่งขึ้น เพราะเนื่องจากกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้นมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งศาลปกครองก็เพื่อจะให้คดีปกครองดำเนินไปด้วยความสะดวกเรียบร้อยประหยัดค่าใช้จ่าย อีกทั้งมีความเสมอภาคทางด้านสถานะคู่กรณี และให้ได้รับความเป็นธรรมอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งถ้าหากนำการดำเนินคดีแบบกลุ่มมาปรับใช้กับคดีปกครองในรูปแบบสำคัญจะช่วยแก้ปัญหาการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชน และการจัดระบบการนำคดีข้อพิพาทเกี่ยวกับคดีปกครองขึ้นสู่ศาล เนื่องจากผู้ที่ได้รับความเสียหายจำนวนมากดังกล่าวไม่จำเป็นต้องยื่นฟ้อง หรือเข้ามาดำเนินคดีด้วยตนเอง จากกรณีดังกล่าวน่าจะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินคดีปกครองอย่างยิ่ง แม้ในมาตรา 45 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งวางหลักกฎหมายไว้ว่า “ในกรณีที่ผู้ประสงค์จะฟ้องคดีปกครองหลายคนในเหตุเดียวกัน บุคคลเหล่านั้นอาจยื่นคำฟ้องร่วมกันเป็นฉบับเดียว โดยจะมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีคนใดเป็นผู้แทนของผู้ฟ้องคดีทุกคนในการดำเนินคดีต่อไปก็ได้ ในกรณีเช่นว่านี้ให้ถือว่ากระทำการของผู้แทนผู้ฟ้องคดีในกระบวนการพิจารณาผูกพันผู้ฟ้องคดีทุกคน” โดยตุลาการจะเป็นผู้ตรวจสอบคุณสมบัติของบุคคลผู้มีอำนาจฟ้องคดีว่าเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำทางปกครองจริงหรือไม่ แต่หลักตามบทบัญญัติดังกล่าวก็ยังคงมีการมอบอำนาจ หรือมอบหมายบุคคลให้ดำเนินการฟ้องคดีแทน การตั้งผู้แทนในการดำเนินคดีปกครองนั้นมีลักษณะคล้ายกันของการตั้งผู้แทนสมาชิกกลุ่ม (ในรูปแบบการดำเนินคดีแบบกลุ่ม) แต่ในคดีปกครองนั้นก็ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้แทนดังกล่าวซึ่งถือว่ามิใช่ข้อเสียในการที่จะพิจารณาคุณสมบัติของผู้ดำเนินการแทน แม้เพียงแต่การที่จะมอบหมาย หรือมอบอำนาจให้บุคคลใดฟ้องคดีแทนแล้ว ผู้มอบอำนาจจะต้องพิจารณาความรู้ความสามารถ และการไว้วางใจของบุคคลผู้รับมอบอำนาจเอง (ผู้แทนดำเนินคดีปกครอง) และการมอบหมายนั้นจะต้องทำเป็นหนังสือ

ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วเมื่อเกิดข้อพิพาทก็มีผู้ที่ได้รับความเสียหายจำนวนมากเกิดขึ้น ทุกคนจะต้องลงลายมือชื่อ อีกทั้งจะต้องชำระค่าธรรมเนียมศาลปกครองด้วย และยังไม่สามารถครอบคลุมถึงบุคคลภายนอกที่ไม่ประสงค์จะดำเนินคดี เพราะเมื่อคำนึงถึงค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีแล้วพบว่าไม่คุ้มค่างบกับค่าใช้จ่ายตลอดถึงระยะเวลาที่ต้องเสียไปกับการดำเนินคดีดังกล่าวแต่บุคคลเหล่านั้นต้องการได้รับการเยียวยาความเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำที่เกิดขึ้นจากการละเลย หรือการผิดสัญญาทางปกครอง หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองดังกล่าวด้วย เมื่อพิจารณากับรูปแบบผู้แทนสมาชิกกลุ่มแล้วพบว่า การดำเนินคดีแบบกลุ่มนั้นจะต้องปรากฏคุณสมบัติของผู้ที่เข้ามาดำเนินคดีสมาชิกกลุ่ม จะต้องปรากฏคุณสมบัติกลุ่ม ต้องมีความรู้ความสามารถในการดำเนินคดีแทน และสามารถป้องกันคุ้มครองสมาชิกกลุ่มได้อย่างเพียงพอและเป็นธรรม⁶

อีกทั้ง เมื่อพิจารณาถึงหลักการขั้นตอนกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง ตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการดำเนินคดีเกี่ยวกับเรื่อง การร้องขอ และการรวมคดีไว้ ก็ไม่ได้มีความสอดคล้องตามเจตนารมณ์ทางด้านกฎหมายที่แท้จริงของการดำเนินคดีแทนผู้เสียหายจำนวนมากได้อย่างตรงตามหลักการของ Class Action เนื่องจากการที่ศาลจะสั่งให้รวมคดี หรือการร้องขอเข้ามาในคดีได้ จะต้องเป็นคดีที่มีข้อหาอย่างเดียวกัน ถ้าตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าจะเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาคดี ตุลาการอาจสั่งให้เป็นคู่กรณีในคดีด้วยการร้องขอ หรือการรวมคดีได้ แต่ถึงอย่างไรก็ตามบุคคลที่ได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหาย หรืออาจเดือดร้อนจะต้องเข้ามาในคดีทุกราย โดยจะต้องยื่นคำร้องขอเข้ามาในคดี และเริ่มต้นดำเนินคดีด้วยตนเองโดยไปเป็นตามขั้นตอนที่กฎหมายปกครองบัญญัติไว้ ซึ่งก่อให้เกิดความไม่สะดวก และเกิดความยุ่งยากในการพิจารณาคดี อีกทั้งไม่ได้เป็นการช่วยลดปริมาณคดีในศาลปกครอง รวมทั้งมิได้เป็นการลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีให้น้อยลงแต่อย่างใด และใน

⁶ ลัคนาวดี สายมิตร อรรถเชม. (2562). การดำเนินคดีแบบกลุ่มในระบอบกฎหมายไทย และแนวทางการดำเนินคดีแบบกลุ่มในศาลปกครอง. วารสารวิชาการศาลปกครอง, 19(1), 112-114

ขณะเดียวกันขั้นตอนการดำเนินการระบรวบพิจารณาในชั้นไต่สวน หากข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานก็จะต้องสืบพยานสำหรับคู่กรณีแต่ละคนที่เข้าร่วมในการพิจารณาคดี โดยถือว่าแต่ละคนแยกต่างหากจากกัน โดยไม่ให้ถือแทนซึ่งกัน และกัน ซึ่งส่งผลให้ต้องใช้ระยะเวลาในการพิจารณาคดีเป็นเวลานาน

ดังนั้น สมควรอย่างยิ่งในการที่จะบัญญัติหลักการดำเนินคดีแบบกลุ่มโดยบัญญัติรายละเอียดเกี่ยวกับกลุ่มบุคคล หรือสมาชิกกลุ่มไว้ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินคดีแบบกลุ่มในศาลปกครอง พ.ศ. แต่ทั้งนี้ในการที่จะขออนุญาตให้ดำเนินคดีแบบกลุ่มได้นั้นผู้แทนของผู้ฟ้องคดี จะต้องกล่าวถึงลักษณะคดีของกลุ่มโดยเฉพาะเพื่อให้ตุลาการศาลปกครองมีคำสั่งอนุญาตให้ดำเนินคดีแบบกลุ่ม และบ่งชี้ในนามกลุ่มได้อย่างชัดเจน เพื่อให้มีผลผูกพันไปยังคำพิพากษาของศาลปกครอง

ข้อพิพาทเฉพาะด้านที่นำมาใช้การดำเนินคดีแบบกลุ่มในศาลปกครอง

คดีที่สมาชิกกลุ่มจำนวนมาก โดยโจทก์ซึ่งเป็นผู้แทนอาจร้องขอให้ดำเนินคดีแบบกลุ่มได้ คือ คดีละเมิด, คดีผิดสัญญา, คดีเรียกร้องสิทธิต่างๆ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การคุ้มครองผู้บริโภค แรงงาน หลักทรัพย์ และตลาดหลักทรัพย์ การแข่งขันทางการค้า⁷ เป็นต้น

ซึ่งเมื่อพิจารณาคดีปกครองอันมีข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามบทนิยามในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กับฝ่ายหนึ่งซึ่งเป็นเอกชน อันมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากคดีแพ่งทั่วไปโดยลักษณะข้อพิพาททางปกครองที่จะขึ้นสู่ศาลปกครองได้นั้น จะต้องเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจากการใช้อำนาจ หรือการออกกฎคำสั่งทางปกครอง หรือ กระทำหน้าที่โดยมิชอบ รวมถึงการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือกระทำการดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรจนก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน ตลอดจนข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองอันมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากสัญญาแพ่งธรรมดาทั่วไป

เมื่อพิจารณาคดีที่ร้องขอการดำเนินคดีแบบกลุ่มดังกล่าวข้างต้น มาพิจารณากับการดำเนินคดีปกครองพบแนวคิด อันมีลักษณะสอดคล้องกันดังต่อไปนี้

(1) คดีเกี่ยวกับความรับผิดตามสัญญา

ในคดีปกครองคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง อันมีลักษณะพิเศษกล่าวคือสัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง หรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ โดยตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองได้อธิบาย “สัญญาใดจะเป็นสัญญาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้นั้น

ประการแรก คู่สัญญาต้องประกอบไปด้วยหน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้กระทำการแทนรัฐ

ประการที่สอง สัญญาเหล่านั้นจะต้องเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาจัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงหาจากประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ เป็นการที่รัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรงหรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษแสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ”

ซึ่งพิจารณาการดำเนินคดีแบบกลุ่มที่จะร้องขอให้ดำเนินคดีแบบกลุ่มได้ โจทก์ผู้เป็นตัวแทนจะต้องร้องขอเกี่ยวกับเรื่องความรับผิดตามสัญญา กรณีดังกล่าวอาจเป็นกรณีที่รัฐเข้าไปผูกนิติสัมพันธ์ด้านกฎหมายเกี่ยวกับสัญญากับเอกชนไว้จำนวนมาก แล้วเกิดกรณีพิพาทหรือไม่ปฏิบัติเป็นไปตามสัญญาจนเอกชน หรือประชาชน ผู้ที่ผูกนิติสัมพันธ์ทางด้านสัญญาได้รับความเสียหายจากการผิดสัญญาดังกล่าวอันมีลักษณะ หลักการเดียวกับการร้องขอให้ดำเนินคดีแบบกลุ่มเช่นเดียวกัน

⁷ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 222/8

2.2 คำร้องขออนุญาตดำเนินคดีแบบกลุ่ม คำร้องขออนุญาตดำเนินคดีแบบกลุ่ม สิทธิการออกจากการเป็นสมาชิกกลุ่ม และผลของการออกจากการเป็นสมาชิกกลุ่ม

2.2.1 คำร้องขออนุญาตดำเนินคดีแบบกลุ่ม โดยโจทก์จะต้องยื่นคำร้องขออนุญาตดำเนินคดีแบบกลุ่มต่อศาลพร้อมกับคำฟ้องต่อเขตศาลที่มีอำนาจชำระคดีดังกล่าว โดยคำร้องขอโจทก์ผู้ฟ้องคดีจะต้องแสดงเหตุในการขออนุญาตเข้าดำเนินคดีแบบกลุ่มตามสมควรเพื่อที่ศาลจะพิจารณาอนุญาตให้สามารถดำเนินคดีแบบกลุ่มดังกล่าวได้ และการยื่นคำฟ้องดังกล่าวจะต้องปรากฏว่าเป็นคดีละเมิด, คดีผิดสัญญา, คดีเรียกร้องสิทธิตามกฎหมายต่างๆ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การคุ้มครองผู้บริโภค กฎหมายแรงงาน หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ การแข่งขันทางการค้า เป็นต้น

ซึ่งถ้าหากพิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินคดีปกครองนั้น ก็จะพบว่าคดีที่สามารถนำรูปแบบการดำเนินคดีแบบกลุ่มมาปรับใช้กับคดีปกครองได้นั้นพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) เพราะเนื่องจากการกระทำโดยการละเลยต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรนั้น อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนผู้ต้องใช้บริการจำนวนมาก หน่วยงานทางปกครอง ตัวอย่างเช่น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 224/2552 ข้อเท็จจริงในคดีเอกชนผู้อยู่อาศัยใกล้เคียงกับสถานที่ก่อสร้างได้ร้องเรียนต่อผู้อำนวยการเขตว่าเจ้าของที่ดินได้กระทำการต่อเติมเป็นอาคาร 5 ชั้น ผิดแผนผังต่างไปจากแบบที่ได้รับอนุญาต ทั้งยังก่อให้เกิดปัญหาเรื่องกลิ่นน้ำอุจจาระ และปัสสาวะที่ไหลเข้ามาในบ้านของตน ผู้อำนวยการเขตจึงได้ตรวจสอบ และออกคำสั่งให้ระงับการก่อสร้าง และใช้อาคาร แต่ปรากฏว่าเจ้าของอาคารมิได้ดำเนินการตามคำสั่งดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ดำเนินการให้บรรลุผลตามที่กล่าวอ้างว่ายังคงละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และเมื่อเหตุเดือดร้อนรำคาญต่างๆ เป็นผลเนื่องจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการความเดือดร้อนของผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่ระงับสิ้นไป ผู้ถูกฟ้องคดีต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาคาญที่เกิดขึ้นให้ระงับสิ้นไปโดยเร็ว⁸

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 748/2555 ข้อเท็จจริงปรากฏว่าเอกชนผู้อยู่อาศัยใกล้เคียงกับสถานประกอบการผลิตกะปิได้ร้องเรียนต่อนายกเทศมนตรีว่าได้รับความเดือดร้อนรำคาญจากกลิ่นเหม็นของกะปิของผู้ประกอบการ นายกเทศมนตรีจึงได้มีคำสั่งให้ระงับกิจการเพื่อให้ผู้ประกอบการปรับปรุง และแก้ไข แต่ผู้ร้องเรียนเห็นว่าเหตุรำคาญจากกลิ่นกะปิยังคงมีเหมือนเดิม

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะได้ใช้อำนาจและกระทำการเพื่อป้องกัน และระงับมิให้ผู้ประกอบการผลิตกะปิก่อเหตุรำคาญ และการเร่งให้แก้ไขปรับปรุง แต่เมื่อการประกอบกิจการผลิตกะปิยังคงก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อื่น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ดำเนินการสั่งพักใบอนุญาต หรือออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตตามที่พระราชบัญญัติกำหนดให้ต้องปฏิบัติ จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ⁹

คดีของศาลปกครอง “ปกครองกลางพิพากษาให้มหาวิทยาลัยคริสเตียนชดใช้ค่าใช้จ่ายในการลงทะเบียนเรียน และค่าใช้จ่ายอื่นในการเข้าศึกษาให้แก่นักศึกษาหลักสูตรพยาบาลศาสตรบัณฑิตที่ยังไม่ผ่านการรับรองจากสภาการพยาบาล”⁹

⁸ สมฤดี ัญญศิริ. (ม.ป.ป.). สิทธิของผู้เสียหายในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง กรณีหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ “ละเลยต่อหน้าที่”. คอลัมน์รายงานพิเศษ หนังสือพิมพ์ไทยโพสต์. สืบค้นเมื่อ 2 มกราคม 2563, จาก http://122.154.22.188/newqds/file_upload/2017-03-09-article-49.pdf

⁹ สำนักงานศาลปกครอง. (2562). *ข่าวศาลปกครอง ครั้งที่ 76/2562*. สืบค้นเมื่อ 2 มกราคม 2563, จาก http://admincourt.go.th/admincourt/upload/webcms/News/News_261219_120504.pdf

ข้อเท็จจริงคดีดังกล่าว นักศึกษาคณะพยาบาลศาสตร์ ฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เปิดรับนักศึกษาหลักสูตรพยาบาลศาสตรบัณฑิต ทั้งที่ คณะกรรมการสภาการพยาบาลมีมติให้คณะพยาบาลศาสตร์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 งดรับนักศึกษาในปีการศึกษา 2560

ศาลปกครองกลางพิเคราะห์แล้วเห็นว่า คณะกรรมการสภาการพยาบาลมีมติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 งดรับนักศึกษาหลักสูตรพยาบาลศาสตรบัณฑิตเป็นเวลา 1 ปี กล่าวคือ ปีการศึกษา 2560 และสภาการพยาบาลมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ทราบแล้ว แต่กลับทำการเปิดรับนักศึกษาคณะพยาบาลศาสตร์ ประจำปีการศึกษา 2560 อันเป็นการจงใจไม่ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการสภาการพยาบาล ย่อมเล็งเห็นผลได้ว่าหากสำเร็จการศึกษาไปแล้วจะไม่สามารถขอขึ้นทะเบียน และรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาล ศาลปกครองกลางจึงพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการลงทะเบียนเรียน

คดีของศาลปกครองกลาง “คดีที่ข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษายื่นฟ้องรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการกับพวกให้ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการหักเงินเดือนเงินบำเหน็จบำนาญข้าราชการเพื่อชำระหนี้เงินกู้ให้แก่สวัสดิการภายในส่วนราชการและสหกรณ์ พ.ศ. 2551”¹⁰

คดีทั้ง 45 จำนวน สืบเนื่องมาจากกลุ่มข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาจำนวน 2,919 ราย ได้ยื่นฟ้องรัฐมนตรีว่าการศึกษากับพวกต่อศาลปกครองกลาง โดยกล่าวอ้างว่าภายหลังจากที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการได้ออกระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการหักเงินเดือนเงินบำเหน็จ บำนาญข้าราชการเพื่อชำระหนี้เงินกู้ให้แก่สวัสดิการภายในส่วนราชการและสหกรณ์พ.ศ. 2551 ละเลยต่อหน้าที่ไม่มีหนังสือแจ้งเวียนสั่งการให้ส่วนราชการในสังกัดดำเนินการหักเงินไปตามระเบียบ อีกทั้ง ศึกษาธิการจังหวัด ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษารวมทั้งหัวหน้าสถานศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการยังคงฝ่าฝืนข้อบังคับตามระเบียบว่าด้วยการหักเงินเดือนหรือเงินบำนาญเพื่อชำระหนี้เงินกู้ที่ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาไว้ซึ่งทำให้ผู้ฟ้องคดีมีเงินเดือนสุทธิหลังจากหักชำระหนี้แล้วเหลือน้อยกว่าร้อยละ 30 ซึ่งไม่เป็นไปตามระเบียบข้อ 7 ที่กำหนดว่าการจะให้ส่วนราชการหักเงิน ณ ที่จ่ายเพื่อชำระหนี้เงินกู้จะต้องมีเงินเดือนสุทธิหลังจากหักชำระหนี้แล้วไม่น้อยกว่าอัตราร้อยละ 30

ศาลปกครองกลางพิเคราะห์แล้วเห็นว่า พฤติการณ์ดังกล่าวย่อมแสดงให้เห็นว่าผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีแต่ละรายละเลยต่อการปฏิบัติตามระเบียบ ศาลปกครองกลางจึงพิพากษาให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ และเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานปฏิบัติหน้าที่ในการควบคุมดูแล หรือสั่งการให้หน่วยงานในสังกัดดำเนินการหักเงินเดือนหรือเงินบำเหน็จบำนาญให้เป็นไปตามระเบียบ

(2) คดีปกครองเกี่ยวกับคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด หรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินควร¹¹ และกรณีดังกล่าวจะต้องมีคำขอทนายฟ้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับผิดชอบค่าใช้จ่ายประกอบด้วย ซึ่งพิจารณาการดำเนินคดีแบบกลุ่มที่จะร้องขอให้ดำเนินคดีแบบกลุ่มได้ โจทก์หรือผู้ฟ้องคดีในคดีปกครองผู้เป็นตัวแทนจะต้องร้องขอเกี่ยวกับเรื่องคดีละเมิดซึ่งกรณีดังกล่าวคดีในศาลปกครองมีคดีข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประกอบกับมีวิธีการร้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับผิดชอบค่าใช้จ่ายอันมีหลักการเกี่ยวกับการร้องขอดำเนินคดีแบบกลุ่มเช่นเดียวกัน

¹⁰ สำนักงานศาลปกครอง. (2562). *ข่าวศาลปกครอง ครั้งที่ 63/2562*. สืบค้นเมื่อ 2 มกราคม 2563, จาก

http://admincourt.go.th/admincourt/upload/webcms/News/News_260919_141621.pdf

¹¹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง มาตรา 9 (3). (2542, 10 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 116 ตอนที่ 94 ก, หน้า 1-40.

คดีของศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขดำที่ ส. 58/2555 หมายเลขแดงที่ส. 660 /2559¹²

คดีนี้ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งหกเป็นชาวไทยพื้นเมืองดั้งเดิมเชื้อสายกะเหรี่ยง (ปากะเกะญอ) มีบ้านเรือนอยู่อาศัยในชุมชนกะเหรี่ยง และผู้ฟ้องคดีมีที่ดินทำกินซึ่งทางราชการจัดสรรให้ทำกินในชุมชนหมู่บ้านดังกล่าวในเขตอุทยานแห่งชาติแก่งกระจาน ส่วนที่ดินแปลงที่เกิดเหตุพิพาทเป็นที่ดินที่ตั้งอยู่บริเวณป่าดงดิบในเขตอุทยานแห่งชาติแก่งกระจาน สภาพของที่ดินแปลงที่เกิดเหตุพิพาท มีสภาพเป็นพื้นที่ที่มีการบุกรุกแผ้วถางเผาป่า อีกทั้ง การที่ผู้บุกรุกแผ้วถางได้ทำการก่อสร้างเพิงพักหรือที่อยู่อาศัยหรือย่นางข้าวบนที่ดินดังกล่าว

เมื่อคณะเจ้าหน้าที่ได้ตรวจพบการกระทำความผิด จึงได้จะทำการเจรจากำหนดเวลาให้โอกาสผู้กระทำความผิดไปทำการรื้อถอนเพิงพักหรือสิ่งปลูกสร้าง และเก็บทรัพย์สินออกไปจากที่ดินที่มีการบุกรุกแผ้วถางป่าดังกล่าว แต่ยังคงมีเพิงพักหรือสิ่งปลูกสร้างและย่นางข้าวตั้งอยู่บนที่ดินแปลงดังกล่าว คณะของพนักงานเจ้าหน้าที่ย่อมมีอำนาจที่จะทำการรื้อถอนหรือเผาทำลายได้ แต่อย่างไรก็ตาม สำหรับสิ่งของเครื่องใช้ในครัวเรือน และสิ่งของเครื่องใช้ส่วนตัวที่อยู่ในเพิงพักหรือสิ่งปลูกสร้างที่เป็นที่อยู่อาศัยดังกล่าว เนื่องจากเป็นสิ่งของที่จำเป็นจะต้องมีไว้ใช้ในชีวิตประจำวันของทุกคน สิ่งของในลักษณะดังกล่าวนี้ไม่ถือเป็นสิ่งผิดกฎหมายหรือสิ่งต้องห้าม ดังนั้น การกระทำหรือการรื้อถอนการกระทำของหัวหน้าอุทยานแห่งชาติแก่งกระจานและเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเฉพาะในส่วนที่มีผลทำให้สิ่งของเครื่องใช้ในครัวเรือนและของใช้ส่วนตัวของผู้ฟ้องคดีทั้งหกที่อยู่ในเพิงพักหรือที่อยู่อาศัยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะหน่วยงานต้นสังกัดจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งหก

คดีของศาลปกครองสูงสุด “ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ได้รับความเสียหายจากการชุมนุมบริเวณหน้ารัฐสภาเมื่อปีพ.ศ. 2551 และยกฟ้องสำนักงานกฤษฎีกา”¹³

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติต่อผู้ชุมนุมตามขั้นตอน และวิธีการที่เหมาะสม แต่การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีข้อบกพร่องในขั้นตอนการเตรียมการหารถดับเพลิงมาใช้ในการสลายการชุมนุม และวิธีการยิงแก๊สน้ำตาประกอบแก๊สน้ำตาที่นำมาใช้ ได้ข้อเป็นเวลานานจึงมีประสิทธิภาพต่ำ ทำให้ต้องใช้แก๊สน้ำตาลจำนวนมากเกินกว่าที่จะใช้โดยปกติทั่วไป ทำให้เกิดการปั่นป่วนชุมชน และผู้ชุมนุมได้รับอันตรายเกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของผู้ชุมนุม จึงเป็นการกระทำละเมิดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งเป็นหน่วยงานสังกัดของเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในความเสียหาย

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ประเทศไทยนั้นมิมีวิธีบัญญัติทางปกครองได้กล่าวคำนิยามคำว่า

“สัญญาทางปกครอง” ไว้โดยเฉพาะ ซึ่งเมื่อพิจารณา และตีความตามลายลักษณ์อักษรแล้ว สัญญาทางปกครองนั้นสามารถแยกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

(ก) คู่สัญญา จะต้องอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรืออาจเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐก็ได้

(ข) ลักษณะเนื้อหาของสัญญาที่มุ่งผูกนิติสัมพันธ์ สามารถแบ่งพิจารณาได้ดังนี้

“สัญญาสัมปทาน” คือ สัญญาอันมีลักษณะเป็นสัญญาที่ฝ่ายรัฐมอบหมายให้เอกชนเข้าดำเนินการ และมีสิทธิอันเกิดจากสัญญาทางปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ ในครั้งนี้ฝ่ายเอกชนมีสิทธิเรียกเก็บค่าบริการจากประชาชนผู้ใช้บริการนั้น และฝ่ายรัฐสามารถเรียกเก็บค่าตอบแทนจากเอกชนที่มีรายได้จากการเข้าดำเนินการ

¹² สำนักงานศาลปกครอง. (2559). *ข่าวศาลปกครอง ครั้งที่ 57/2559*. สืบค้นเมื่อ 2 มกราคม 2563, จาก http://admincourt.go.th/admincourt/site/08hotsuit_detail.php?ids=15478

¹³ สำนักงานศาลปกครอง. (2559). *ข่าวศาลปกครอง ครั้งที่ 6/2561*. สืบค้นเมื่อ 3 มกราคม 2563, จาก http://admincourt.go.th/admincourt/upload/webcms/News/News_310118_111650.pdf

“สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ” คือ สัญญาที่ให้เอกชนเข้าทำการแทนรัฐโดยตรง และรัฐจ่ายค่าตอบแทนให้เอกชนซึ่งหน้าที่ดังกล่าวเป็นหน้าที่ของรัฐ

“สัญญาที่ให้สิ่งสาธารณูปโภค” คือ สัญญาอันมีลักษณะพิเศษกล่าวคือ สิ่งสาธารณูปโภคจะต้องเป็นวัสดุถาวรคงทน และประชาชนสามารถเข้าใช้ประโยชน์ได้

“สัญญาที่แสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ” อันมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทานที่อนุญาตให้เอกชนเข้าดำเนินการสาธารณูปโภคโดยมีกำหนดระยะเวลา แต่มีลักษณะพิเศษเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ

เมื่อพิจารณาจากลักษณะประเภทคดีปกครอง และข้อพิพาทคดีที่เกิดขึ้นในศาลปกครองแล้วพบว่า คดีที่จะร้องขอให้ดำเนินคดีแบบกลุ่มในศาลปกครองได้นั้น อาทิเช่น คดีพิพาทเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ หรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ, คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง เป็นต้น ตัวอย่างคดีที่ยกมาข้างต้นนั้นมักจะเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีอันได้รับผลกระทบจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น มักจะได้รับความเสียหายจำนวนมาก บางกรณีนั้นผู้ที่ได้รับความเสียหายดังกล่าวแม้ได้รับผลกระทบอันมีลักษณะ หรือเหตุการณ์อย่างเดียวกัน แต่ก็ได้เข้ามาเป็นผู้ฟ้องคดีโดยตรงบางกรณีก็มอบอำนาจให้ผู้ฟ้องคดีแทน ซึ่งจากกรณีดังกล่าวนี้ทำให้เห็นได้ว่าจะมีอีกจำนวนมากที่ได้รับผลกระทบจากกรณีดังกล่าว และไม่ได้เข้ามาดำเนินคดีโดยเป็นผู้ฟ้องคดี หรือมอบอำนาจให้บุคคลอื่นฟ้องคดีแทน ยังมีอีกเป็นจำนวนมาก แม้ว่าจะมีกฎหมายบัญญัติรับรองให้มอบอำนาจฟ้องคดีแทนได้ แต่กรณีดังกล่าวก็ไม่ใช้ลักษณะการฟ้องคดีแบบกลุ่มที่มีคำพิพากษาผูกพันกับสมาชิกซึ่งไม่ได้เข้าร่วมในการฟ้องคดีด้วย ซึ่งทำให้ประชาชนบางส่วนไม่ได้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมโดยได้รับการเยียวยาอย่างแท้จริง

ดังนั้น จึงสมควรอย่างยิ่งในการที่จะนำรูปแบบการดำเนินคดีแบบกลุ่มมาใช้บังคับกับคดีปกครอง ในศาลปกครองด้วย โดยรายละเอียดการขออนุญาตให้ดำเนินคดีแบบกลุ่มนั้นตุลาการจะต้องพิจารณาอนุญาตโดยเป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

ประการแรก กลุ่มบุคคลที่มีสมาชิกกลุ่มจำนวนมาก ซึ่งถ้าเกิดใช้วิธีการดำเนินคดีอย่างคดีสามัญจะทำให้เกิดความยุ่งยากและไม่สะดวก

ประการที่สอง เป็นคดีอันมีลักษณะคดีพิพาทเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ, คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง¹⁴ โดยทำเป็นคำฟ้อง คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีจะต้องทำเป็นหนังสือแสดงข้อหาข้อบังคับ และข้ออ้างอันเป็นหลักแห่งข้อหาที่ผู้ฟ้องคดี หรือกลุ่มบุคคลผู้ถูกฟ้องคดี

ประการที่สาม การดำเนินคดีแบบกลุ่มจะเป็นธรรม และมีประสิทธิภาพมากกว่าการดำเนินคดีอย่างคดีปกครองสามัญทั่วไป โดยคำร้องขออนุญาตให้ดำเนินคดีแบบกลุ่มแต่ต้องระบุขอบเขตของกลุ่มบุคคล พร้อมสถานที่ติดต่อหมายเลขโทรศัพท์ และที่อยู่

2.2.2 สิทธิการออกจากการเป็นสมาชิกกลุ่ม และผลของการออกจากการเป็นสมาชิกกลุ่ม

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนั้น ในลักษณะรูปแบบของการดำเนินคดีแบบกลุ่ม ศาลจะมีคำสั่งประทับรับฟ้องดังกล่าวยังไม่ได้ จนกว่าจะดำเนินการพิจารณาคำร้องของโจทก์เสียก่อนว่าจะอนุญาตให้ดำเนินคดีแบบกลุ่มได้หรือไม่ โดยในการพิจารณาคำร้องศาลจะต้องพิจารณาว่ามีเหตุที่จะอนุญาตให้ดำเนินคดีแบบกลุ่มได้ หรือไม่ โดยจะต้องปรากฏข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะนำมาใช้ในการลงคำสั่งในคำร้องขออนุญาตดำเนินคดีแบบกลุ่ม โดยข้อเท็จจริงดังกล่าวอาจ

¹⁴ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) (3) (4). (2542, 10 ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 116 ตอนที่ 94 ก, หน้า 1-40.

ได้มาจากการไต่สวน หรือพยานหลักฐาน ในกรณีที่ต้องทำการไต่สวนคำร้องขออนุญาตดำเนินคดีแบบกลุ่มศาลจะต้องกำหนดไต่สวนคำร้อง และแจ้งกำหนดให้จำเลยทราบโดยเร็ว ทั้งนี้ ในวันนัดไต่สวนคำร้องจะต้องไม่เกิน 45 วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำสั่งรับคำร้อง (ไม่ใช่การอนุญาตให้ดำเนินคดีแบบกลุ่มแต่เพียงเป็นการรับคำร้องดังกล่าวไว้เพื่อไต่สวน)

ในกรณีที่ศาลพิจารณาคำสั่งอนุญาตให้ดำเนินคดีแบบกลุ่มศาลจะต้องส่งประทับรับฟ้องไว้พิจารณา และส่งหมายเรียกให้จำเลยยื่นคำให้การเป็นหนังสือต่อศาลภายใน 1 เดือน โดยการส่งคำบอกกล่าว และประกาศให้สมาชิกกลุ่มทราบ ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งอนุญาตให้ดำเนินคดีแบบกลุ่ม และรับคำฟ้องดังกล่าวแล้ว ตลอดถึง โจทก์ได้วางเงินค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีตามคำสั่งของศาล บุคคลที่อยู่ในกลุ่มบุคคลตามฟ้องย่อมมีสถานะเป็นสมาชิกของกลุ่มทันที ศาลจะดำเนินการส่งคำบอกกล่าวคำสั่งอนุญาตให้ดำเนินคดีแบบกลุ่มแก่สมาชิกในกลุ่มทราบ และประกาศทางหนังสือพิมพ์รายวันเป็นเวลา 3 วัน ติดต่อกันตลอดถึงสื่อมวลชนอื่น และวิธีการอื่นตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้ ก็เพื่อให้สมาชิกกลุ่มตัดสินใจว่าจะออกจากการเป็นสมาชิกกลุ่ม หรือไม่ (opt out) โดยหากสมาชิกท่านใดออกจากรุ่นแล้วก็สามารถดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีส่วนของตนเองได้ถือว่าเป็นการเฉพาะ โดยสิทธิการออกจากการเป็นสมาชิกกลุ่ม และผลของการออกจากการเป็นสมาชิกกลุ่ม เมื่อศาลมีคำสั่งอนุญาตให้ดำเนินคดีแบบกลุ่มแล้ว ตลอดถึงสมาชิกกลุ่มได้รับคำบอกกล่าว และประกาศ โดยสมาชิกกลุ่มมีสิทธิออกจากการเป็นสมาชิกกลุ่ม ทั้งนี้จะต้องแจ้งความประสงค์เป็นหนังสือยื่นต่อศาลภายในกำหนดระยะเวลาของศาล โดยผลของการออกจากรุ่นดังกล่าวจะร้องขอกลับเข้ามาเป็นสมาชิกกลุ่มอีกไม่ได้อีก สมาชิกกลุ่ม และบุคคลที่ออกจากการเป็นสมาชิกกลุ่มจะร้องสอดเข้ามาเป็นโจทก์ร่วมในการดำเนินคดีแบบกลุ่มก็ได้เช่นเดียวกัน

เมื่อพิจารณาถึงการนำรูปแบบการดำเนินคดีแบบกลุ่มมาปรับใช้กับคดีปกครอง ในศาลปกครองนั้น เมื่อกล่าวถึงคำร้องขออนุญาตดำเนินคดีแบบกลุ่ม สิทธิการออกจากการเป็นสมาชิกกลุ่ม และผลของการออกจากการเป็นสมาชิกกลุ่มแล้วพบว่า ในการที่ตุลาการจะพิจารณาศาลปกครองจะส่งอนุญาต หรือไม่อนุญาตให้ดำเนินคดีแบบกลุ่ม ซึ่งตุลาการอาจค้นหาข้อเท็จจริงมาจากการไต่สวนหรือจากพยานหลักฐาน และในคำร้องดังกล่าวจะต้องปรากฏหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(1) สภาพแห่งข้อหา คำขอบังคับ ข้ออ้างที่อาศัยเป็นหลักแหล่งแห่งข้อหาของฟ้องคดีปกครอง และของกลุ่มบุคคลที่ได้รับผลกระทบโดยมีฐานะเป็นผู้เสียหายจำนวนมาก โดยคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีจะต้องทำเป็นหนังสือ ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินจะต้องระบุวิธีการคำนวณเพื่อชำระหนี้ให้แก่สมาชิกกลุ่ม แต่ทั้งนี้ไม่จำเป็นต้องแสดงจำนวนเงินที่สมาชิกกลุ่มแต่ละรายจะได้รับ และในการดำเนินคดีดังกล่าวผู้ฟ้องคดีจะต้องเสียค่าขึ้นศาลตามระเบียบของศาลปกครอง

(2) ผู้ฟ้องคดีได้แสดงให้เห็นถึงลักษณะเฉพาะที่เหมือนกันของกลุ่มบุคคลอันมีลักษณะชัดแจ้งเพียงพอให้รู้ว่าเป็นกลุ่มของบุคคลใด

(3) กลุ่มบุคคลมีจำนวนสมาชิกจำนวนมาก ซึ่งถ้าเกิดให้ดำเนินคดีปกครองทั่วไปจะเกิดความยุ่งยาก และไม่สะดวกในการดำเนินคดีดังกล่าว

(4) การดำเนินคดีแบบกลุ่มจะให้ความเป็นธรรม และสร้างประสิทธิภาพมากกว่าการดำเนินกระบวนการพิจารณาอย่างคดีปกครองทั่วไป โดยคำนึงถึงค่าใช้จ่าย ระยะเวลาในการดำเนินคดี ตลอดถึงคำพิพากษาอันมีผลผูกพันคู่ความทุกฝ่าย

(5) ผู้ฟ้องคดีซึ่งผู้ยื่นคำร้องขออนุญาตดำเนินคดีแบบกลุ่มพร้อมกับคำฟ้องคดีปกครอง ได้แสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกกลุ่มที่มีคุณสมบัติ และมีส่วนได้เสียตลอดถึงการได้มาซึ่งสิทธิการเป็นสมาชิกกลุ่ม ตลอดถึงการแต่งตั้งนายความสามารถดำเนินคดีคุ้มครองสิทธิของสมาชิกกลุ่มบุคคลจำนวนมาก เพียงพอและเป็นธรรม และในกรณีที่ตุลาการพิจารณาคำสั่งอนุญาตให้ดำเนินคดีแบบกลุ่ม ตุลาการจะต้องส่งประทับรับฟ้องไว้พิจารณา และส่งคำบอกกล่าว และประกาศให้สมาชิกกลุ่มทราบ

ในกรณีที่ตุลาการมีคำสั่งอนุญาตให้ดำเนินคดีแบบกลุ่ม และรับคำฟ้องดังกล่าวแล้ว ตลอดถึง ผู้ฟ้องคดีได้วางเงินค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีตามคำสั่งแล้ว บุคคลที่อยู่ในกลุ่มบุคคลตามฟ้องย่อมมีสถานะเป็นสมาชิกของกลุ่มทันที ศาล

จะดำเนินการส่งคำบอกกล่าวคำสั่งอนุญาตให้ดำเนินคดีแบบกลุ่มแก่สมาชิกในกลุ่มทราบ และประกาศทางหนังสือพิมพ์รายวันเป็นเวลา 3 วันติดต่อกันตลอดถึงสื่อมวลชนอื่น และวิธีการอื่นตามที่ตุลาการเห็นสมควร

โดยผู้เขียนเห็นว่า เมื่อคำนึงถึงลักษณะของคดีปกครองแล้วบางกรณีต้องการเป็นความลับจึงสมควรใช้รูปแบบประกาศ ณ สถานที่อันก่อให้เกิดเหตุข้อพิพาท อย่างเช่นกรณีที่โรงงานปล่อยกลิ่นเหม็นจนสร้างความรำคาญให้แก่ประชาชน เป็นต้น แต่สำหรับกรณีที่สมควรประกาศในหนังสือพิมพ์รายวัน อย่างเช่น กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐทำการสลายชุมนุมโดยปล่อยแก๊สน้ำตาเกินสมควรจนทำให้เกิดความวุ่นวายและมีประชาชนได้รับละเมิดต่อชีวิตร่างกายและทรัพย์สิน เป็นต้น

ทั้งนี้ การประกาศดังกล่าว ก็เพื่อให้สมาชิกกลุ่มตัดสินใจว่าจะออกจากการเป็นสมาชิกกลุ่ม หรือไม่ (opt out) โดยหากสมาชิกท่านใดออกจากการกลุ่มแล้วก็สามารถดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีส่วนของตนเองได้ถือว่าเป็นการเฉพาะ โดยสิทธิการออกจากการเป็นสมาชิกกลุ่ม และผลของการออกจากการเป็นสมาชิกกลุ่มจะต้องแจ้งความประสงค์เป็นหนังสือยื่นต่อศาลภายในกำหนดระยะเวลาของศาล โดยผลของการออกจากการกลุ่มดังกล่าวจะร้องขอกลับเข้ามาเป็นสมาชิกกลุ่มไม่ได้อีก สมาชิกกลุ่มและบุคคลที่ออกจากการเป็นสมาชิกกลุ่มจะร้องขอคดีปกครอง เข้ามาเป็นผู้ฟ้องคดีร่วมในการดำเนินคดีแบบกลุ่มก็ไม่ได้เช่นเดียวกัน

2.3 คำพิพากษา และผลของคำพิพากษา

เนื่องจากรายละเอียดในคำพิพากษาของศาลรูปแบบการดำเนินคดีแบบกลุ่มนั้น จะต้องมีการรายละเอียดอย่างรูปแบบของวิธีการดำเนินคดีแบบกลุ่ม ในคำพิพากษานั้นจะต้องปรากฏรายละเอียดดังต่อไปนี้¹⁵

(1) ลักษณะของกลุ่ม หรือกลุ่มย่อยโดยชัดแจ้ง ที่จะถือว่ามีความผูกพันตามคำพิพากษา โดยความชัดแจ้งที่ศาลจะสั่งให้บุคคลในสมาชิกกลุ่มมีความผูกพันนั้น จะต้องปรากฏว่ามีบุคคลใดเป็นสมาชิกกลุ่ม ไม่ว่าจะเป็นการระบุชื่อหรือภูมิฐานะของสมาชิกกลุ่มแต่ละคนย่อมถือว่ามีความชัดเจน

(2) กรณีที่ศาลพิพากษาให้จำเลยชำระหนี้เป็นจำนวนเงินแน่นอนในคำพิพากษานั้น จะต้องระบุถึงจำนวนเงินที่จำเลยจะต้องชำระให้แก่โจทก์ ตลอดถึงวิธีการ และหลักเกณฑ์ในการคำนวณที่มีผลผูกพันแก่สมาชิกทั้งปวง

(3) ในคำพิพากษาของการดำเนินคดีแบบกลุ่มนั้น จะต้องปรากฏจำนวนเงินรางวัลของทนายความฝ่ายโจทก์ที่ระบุไว้เป็นจำนวนแน่นอน

เมื่อศาลได้อ่านคำพิพากษาให้คู่ความฝ่ายโจทก์ ฝ่ายจำเลยฟังในวันนัดฟังคำพิพากษาแล้ว ศาลมีหน้าที่ต้องแจ้งคำพิพากษาให้แก่สมาชิกกลุ่มแต่ละคนทราบรายละเอียดเกี่ยวกับผลที่จะมีความผูกพันกับสมาชิกกลุ่ม เพื่อให้สมาชิกกลุ่มทราบว่าตนมีสิทธิตามคำพิพากษาและผลของคำพิพากษา ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษารูปแบบของการดำเนินคดีแบบกลุ่มถือว่าผลแห่งการตัดสินวินิจฉัยโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกันที่ศาลบังคับให้เป็นไปตามฟ้อง โดยศาลได้วินิจฉัยในประเด็นปัญหาโดยมีความผูกพันแก่คู่ความ (โจทก์จำเลย) และรวมถึงสมาชิกกลุ่มที่มีได้มีความประสงค์ออกจากการกลุ่ม

เมื่อพิจารณาถึงการนำรูปแบบการดำเนินคดีแบบกลุ่มมาปรับใช้กับคดีปกครองในศาลปกครองนั้น เมื่อกล่าวถึงคำพิพากษา และผลของคำพิพากษาของกลุ่มที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินคดีแบบกลุ่ม และสมาชิกกลุ่มไม่ได้แจ้งความประสงค์ในการออกจากการกลุ่มในคำพิพากษาของศาลปกครองในรูปแบบของการดำเนินคดีแบบกลุ่มนั้น จะต้องปรากฏรายละเอียดในคำพิพากษา ดังต่อไปนี้

1) ลักษณะของกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากคดีปกครอง ความชัดแจ้งที่ตุลาการจะสั่งให้บุคคลจำนวนมากในสมาชิกกลุ่มมีความผูกพันกับคำพิพากษาศาลปกครอง

2) ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระหนี้เป็นจำนวนเงินแน่นอนจะต้องระบุถึงจำนวนเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดี และสมาชิกกลุ่ม ตลอดถึงระยะ ในการที่จะชดเชยค่าเสียหายที่มีผลผูกพันถึงสมาชิกกลุ่มด้วย

¹⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 222/36

3) ในกรณีที่กลุ่มบุคคลผู้ได้รับผลกระทบจนเกิดความเสียหายจำนวนมากได้มีการแต่งตั้งทนายความในคำพิพากษาจะต้องปรากฏจำนวนเงินรางวัลของทนายความฝ่ายผู้ฟ้องคดีเป็นจำนวนที่แน่นอน

ในกรณีดังกล่าวผู้เขียนเห็นว่า ในคดีปกครองนั้นโดยหลักแล้วไม่จำเป็นต้องมีทนายความในการดำเนินคดีปกครอง แต่ถ้าหากกลุ่มบุคคลจำนวนมากดังกล่าวประสงค์จะตั้งทนายความของกลุ่ม ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีเป็นฝ่ายชนะ สมควรให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาโดยกำหนดเงินรางวัลของทนายความฝ่ายผู้ฟ้องคดีด้วย ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงการทำหน้าที่ของทนายความในการดำเนินคดีแบบกลุ่มในศาลปกครอง

และเมื่อพิจารณาถึงผลของคำพิพากษารูปแบบการดำเนินคดีแบบกลุ่มในศาลปกครอง และให้มีผลถึงสมาชิกกลุ่มที่มีได้ประสงค์ออกจากกลุ่ม ทั้งนี้โดยผลของคำพิพากษาในรูปแบบการดำเนินคดีแบบกลุ่มของศาลปกครองจะต้องปรากฏด้วยกัน 2 รูปแบบ ดังต่อไปนี้

ประการแรก ผูกพันในผลคำพิพากษา ที่มีถึงคู่กรณีในคดีปกครองรูปแบบการดำเนินคดีแบบกลุ่ม อันได้แก่ ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี และทั้งนี้ตลอดถึงสมาชิกกลุ่มที่มีได้แจ้งความประสงค์ในการออกจากกลุ่มด้วย

ประการที่สอง ผูกพันในผลบังคับคดี จะเป็นกรณีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้ฝ่ายผู้ฟ้องคดีเป็นฝ่ายชนะคดี สำหรับกรณีที่ศาลปกครองพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระหนี้เงินแม้สมาชิกกลุ่มที่ไม่ได้เข้าร่วมในคดีจะมีสิทธิได้รับชำระหนี้ด้วยก็ตาม แต่ขั้นตอนในการดำเนินคดีส่วนบังคับคดีแบบกลุ่มให้ผู้ฟ้องคดีปกครองมีอำนาจในการบังคับคดีแทน สมาชิกกลุ่ม ทั้งนี้ อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์บังคับคดีปกครอง

เมื่อได้วิเคราะห์ถึงรูปแบบการดำเนินคดีแบบกลุ่มในศาลปกครองแล้ว จะพบว่า แม้ในปัจจุบันศาลปกครองได้มีการยอมรับให้เอกชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม แต่เมื่อพิจารณาในส่วนพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ยังมิได้บัญญัติถึงหลักการทางกฎหมายของการดำเนินพิจารณาดีแบบกลุ่มในศาลปกครองเพียงแต่ปรากฏในมาตรา 45 วรรคสาม “ในกรณีที่มิผู้ประสงค์จะฟ้องคดีปกครองหลายคนในเหตุเดียวกัน” ตลอดถึงเรื่อง การร้องขอ และการรวมคดีไว้ ก็ไม่ได้มีความสอดคล้องตามเจตนารมณ์ทางด้านกฎหมายที่แท้จริงของการดำเนินคดีแทนผู้เสียหายจำนวนมากได้อย่างตรงตามหลักการของ Class Action ในการที่จะให้เอกชนจำนวนมากเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างแน่แท้และเป็นธรรม

ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินคดีปกครองในกรณีที่มิผู้เสียหายจำนวนมากได้รับการเยียวยาความเสียหายอันเนื่องมาจากผลกระทบจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้อย่างทั่วถึง และเป็นธรรม จึงสมควรนำหลักการดำเนินคดีแบบกลุ่มมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับคดีปกครองในศาลปกครองที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน เพื่อเป็นการระงับข้อพิพาทในคดีปกครองอีกทางหนึ่ง ทั้งนี้ เพื่อเป็นการจัดการบริหารคดี ตลอดถึงเป็นรับรองสิทธิในการที่เอกชนจะเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างแน่แท้ และเกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

บทสรุป

จากการที่ได้วิจัยถึงการนำรูปแบบการดำเนินคดีแบบกลุ่มมาบังคับใช้ในศาลปกครองซึ่งประกอบไปด้วยสาระสำคัญ แนวคิด ทฤษฎี การดำเนินคดีแบบกลุ่ม พบว่า แนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินคดีแบบกลุ่มเริ่มขึ้นตั้งแต่ประเทศต่างๆ มักจะประสบปัญหาอุปสรรคในการที่ประชาชนแต่ละคนไม่สามารถเข้าดำเนินคดีได้ อันเกิดจากข้อพิพาททางคดีความเหมือนกัน โดยข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายที่เกิดขึ้นอย่างเดียวกัน และต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาให้เสร็จสิ้นในคราวเดียวกันโดยแนวความคิดดังกล่าว เกิดขึ้นจากการที่รัฐหาหนทางในการบัญญัติกฎหมายการดำเนินคดีแบบกลุ่ม เพื่อต้องการให้เอกชนเข้าถึงกระบวนการได้ง่าย และช่วยให้มีประสิทธิภาพในการได้รับความอำนวยความสะดวกอย่างทั่วถึง อีกทั้งช่วยให้คำพิพากษาของคดีที่มีมูลคดีเดียวกันไม่ขัดแย้งกัน เมื่อวิจัยทฤษฎีการดำเนินคดีแบบกลุ่ม พบว่า ทฤษฎีการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม หรือการเข้าถึงความยุติธรรม (Access to justice), ทฤษฎีการใช้สิทธิทางศาล, ทฤษฎีความศักดิ์สิทธิ์แห่งคำพิพากษา

เป็นทฤษฎีในการให้สิทธิและความเสมอภาคในอันที่จะได้รับการพิจารณาอย่างเปิดเผย และเป็นธรรมจากศาล ที่ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายจำนวนมากให้ได้รับการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม อันเป็นวิธีการเยียวยาทางศาลเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน และถือเป็นอำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ที่บุคคลสามารถฟ้อง หรือร้องขอต่อศาลเพื่อให้มีการบังคับตามสิทธิ หรือหน้าที่ของตนตามกฎหมาย

การดำเนินคดีในลักษณะแบบกลุ่มในประเทศไทยนั้น ได้รับอิทธิพลแนวความคิดทางด้านกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินคดีแบบกลุ่มของสหรัฐอเมริกา เป็นหลักเกณฑ์แม่แบบในการตรากฎหมาย มีที่มาจากการที่สำนักคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์ และตลาดหลักทรัพย์ร่างกฎหมายการดำเนินคดีแบบกลุ่มเกี่ยวกับตลาดหลักทรัพย์ขึ้นเพื่อคุ้มครองผู้ลงทุนให้ได้รับการชดเชยค่าเสียหายโดยไม่ต้องฟ้องคดีเอง แต่สำนักคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณากฎหมายฉบับดังกล่าวแล้ว เห็นว่าร่างกฎหมายดังกล่าวนั้นสมควรใช้กับคดีประเภทอื่น ที่สามารถดำเนินคดีแบบกลุ่มได้ โดยได้บัญญัติเพิ่มเติมไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งเริ่มใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 5 ธันวาคม 2558 โดยมีลักษณะพิเศษกล่าวคือ ผู้เสียหายจำนวนมากต้องการให้ได้รับสิทธิคุ้มครองประโยชน์อย่างเท่าเทียมกันที่มีสิทธิเรียกร้องอย่างเดียวกันอันสืบเนื่องมาจากข้อเท็จจริง และหลักกฎหมายเดียวกัน แต่ตั้งโจทก์ หรือตัวแทนของกลุ่มมีคุณสมบัติเฉพาะเพื่อทำหน้าที่ดำเนินการแทนสมาชิกของกลุ่ม และดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี ในการที่จะดำเนินคดีแบบกลุ่มในคดีแพ่งได้นั้น ผู้แทนของโจทก์จะต้องขออนุญาตศาลรับรองการเป็นกลุ่มบุคคลที่มีลักษณะเฉพาะตั้งแต่เริ่มต้นฟ้องคดี และมีประเภทคดีเฉพาะ อาทิเช่น คดีจากการผิดสัญญา, คดีลักษณะละเมิด หรือสิทธิเรียกร้องต่างๆ เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม คุ้มครองผู้บริโภค การแข่งขันทางการค้า และกฎหมายแรงงาน เป็นต้น เมื่อศาลมีคำพิพากษา และผลของคำพิพากษาจะมีผลผูกพันสมาชิกกลุ่มที่มีได้แจ้งความประสงค์ในการออกจากกลุ่ม (Opt-Out) ซึ่งการดำเนินคดีแบบกลุ่มในศาลยุติธรรมดังกล่าวนี้ทำให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม มีขั้นตอนที่ไม่ซับซ้อนยุ่งยาก โดยถือเป็นกลไกเยียวยาความเสียหาย

ส่วนกฎหมายของต่างประเทศ อาทิเช่น แคนาดา Class Proceedings, Act, 1992ของรัฐออนตาริโอ Ontario ยอมรับเอาหลักแนวความคิดทางด้านกฎหมายมาจากสหรัฐอเมริกา แต่ประเทศดังกล่าว จะมีลักษณะพิเศษในการให้ความสำคัญกับ การตั้งกองทุน (Funds) เพื่อช่วยเหลือผู้แทนโจทก์ของกลุ่มในการใช้จ่ายระหว่างดำเนินคดี แต่ในการยื่นขอความช่วยเหลือจากกองทุนดังกล่าวจะต้องระบุลักษณะคดีของกลุ่มในวัตถุประสงค์ที่ต้องการขอความช่วยเหลือจากกองทุน (Funds) โดยกองทุนจะพิจารณาจากรายละเอียดเกี่ยวกับคู่ความทั้งสองฝ่าย ขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณาคุณสมบัติความชอบของกลุ่ม และงบประมาณในการใช้จ่ายดำเนินคดี ตลอดจนคุ้มครองกลุ่มสมาชิกให้ได้รับการเยียวยา

การจากที่ได้วิจัยปัญหาที่เกิดขึ้นในศาลปกครองพบว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ยังมิได้บัญญัติหลักเกณฑ์ หรือวิธีพิจารณาความปกครองที่คุ้มครองผู้เสียหายจำนวนมากไว้ เมื่อพิจารณาคดีส่วนใหญ่ที่มีผู้เสียหายจำนวนมากในคดีปกครองซึ่งได้รับผลกระทบโดยตรงจากการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง ตลอดจนการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งความเสียหายที่เกิดขึ้นในข้อพิพาทคดีปกครองนั้นเกิดขึ้นจากสถานการณ์เดียวกัน หรือมีข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายเดียวกัน อันก่อให้เกิดความเสียหาย หรือกระทบต่อสิทธิ หน้าที่ของประชาชนจำนวนมาก ซึ่งเกิดปัญหาการเพิ่มขึ้นของปริมาณคดีในศาลปกครอง และยังก่อให้เกิดขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีซ้ำๆ ในลักษณะอย่างเดียวกันในเรื่องที่ไม่จำเป็น และเกิดความล่าช้า ซึ่งศาลปกครองในปัจจุบันนั้นได้แก้ไขปัญหาการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในรูปแบบ การร้องสอด การรวมคดี การดำเนินคดีโดยตัวแทนเพื่อปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับสภาพปัญหา และอุปสรรคของการดำเนินคดี แต่การแก้ไขปัญหาดังกล่าวยังมีข้อจำกัดในเรื่องที่สำคัญ อาทิเช่น รูปแบบสำคัญของกลุ่มบุคคลที่จะมีความผูกพัน, ประเภทคดีที่เหมาะสมกับรูปแบบการดำเนินคดีแบบกลุ่ม ที่มีผู้ได้รับผลกระทบจำนวนมาก และองค์การสมาคมในการให้ความช่วยเหลือของกลุ่มบุคคล เป็นต้น

โดยการแก้ไขปัญหา และหาแนวทางที่ความเหมาะสมเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิผู้ได้รับผลกระทบจำนวนมากจากข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายในครั้งเดียวกัน อันจะทำให้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองได้นั้น สมควรอย่างยิ่งที่จะนำหลักการรูปแบบวิธีการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) มาใช้ในศาลปกครอง ทั้งนี้เพื่อการแก้ไขปัญหาของการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในศาลปกครอง ความรวดเร็ว ทันสมัยต่อเหตุการณ์ ความศักดิ์สิทธิ์ผลของคำพิพากษาที่จะมีผลผูกพันกลุ่มบุคคล

ข้อเสนอแนะ

เนื่องจากในปัจจุบันประเทศไทยได้มีกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินคดีแบบกลุ่ม โดยได้บัญญัติเพิ่มเติมไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 2 ลักษณะ 2 วิธีพิจารณาวิสามัญในศาลชั้นต้น หมวด 4 การดำเนินคดีแบบกลุ่ม ซึ่งเริ่มใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 5 ธันวาคม 2558 ได้บัญญัติไว้ด้วยกันทั้งสิ้น 49 มาตรา (มาตรา 222/1 ถึงมาตรา 222/49) แต่เมื่อพิจารณาในส่วนของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ยังมิได้บัญญัติถึงหลักการกฎหมายการดำเนินชั้นการพิจารณาคดีแบบกลุ่มในศาลปกครอง ผู้วิจัยเสนอแนะควรนำการดำเนินคดีแบบกลุ่มของศาลยุติธรรมมาปรับใช้กับคดีปกครองด้วย โดยบัญญัติหลักการดำเนินคดีแบบกลุ่มไว้ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินคดีแบบกลุ่มในศาลปกครอง พ.ศ. โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. รูปแบบของการดำเนินคดีแบบกลุ่มที่สมควรนำมาปรับใช้กับศาลปกครอง

ประการแรก หลักเกณฑ์ฐานะของกลุ่มบุคคล และสมาชิกกลุ่ม ในการที่จะกำหนดว่าบุคคลใดมีฐานะเป็นกลุ่มบุคคลอันจะมีสิทธิเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มได้เป็นเรื่องที่สำคัญสำหรับรูปแบบการดำเนินคดีแบบกลุ่มด้วยเพราะเหตุแห่งการที่ต้องผูกพัน ตั้งแต่ขั้นตอนนับแต่วันที่ศาลอนุญาตให้ดำเนินคดีแบบกลุ่มและมีผลผูกพันตลอดถึงการมีคำพิพากษา และการบังคับคดีในลักษณะแบบกลุ่ม จึงต้องพิจารณาถึงความเป็นผู้เสียหายจากคดีปกครองอันได้รับผลกระทบจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดถึงความเสียหายอันเกิดจากการผิดสัญญาทางปกครอง อันจะเข้าหลักเกณฑ์ของฐานะการเป็นกลุ่มบุคคล และเป็นสมาชิกกลุ่ม โดยมีสิทธิอย่างเดียวกันที่กฎหมายให้การรับรองและคุ้มครองไว้ ทั้งนี้กลุ่มบุคคลหรือสมาชิกกลุ่มนั้นจะต้องมีผู้แทนของกลุ่มสามารถปกป้องผลประโยชน์ได้อย่างเพียงพอ เป็นธรรม และในการที่จะขออนุญาตให้ดำเนินคดีแบบกลุ่มได้นั้นผู้แทนของผู้ฟ้องคดี จะต้องกล่าวถึงลักษณะคดีของกลุ่มโดยเฉพาะเพื่อให้ตุลาการศาลปกครองมีคำสั่งอนุญาตให้ดำเนินคดีแบบกลุ่ม และบ่งชี้ในนามกลุ่มได้อย่างชัดเจนเพื่อให้มีผลผูกพันไปยังคำพิพากษาของศาลปกครอง

ประการที่สอง สิทธิการออกจากการเป็นสมาชิกกลุ่ม และผลของการออกจากการเป็นสมาชิกกลุ่ม ผู้วิจัยเสนอแนะว่าจะต้องมีการประกาศให้บุคคลที่ได้รับผลกระทบการคดีปกครองดังกล่าวได้ทราบถึงรายละเอียด ถึงการฟ้องคดีแบบกลุ่ม สมาชิกกลุ่ม และสิทธิการออกจากการเป็นสมาชิกกลุ่ม และผลของการออกจากการเป็นสมาชิกกลุ่ม โดยประกาศดังกล่าวนี้จะต้องประกาศไว้ ณ สถานที่เกิดเหตุข้อพิพาททางปกครอง หรือประกาศทางหนังสือพิมพ์รายวัน หรือวิธีการอื่นตามที่ตุลาการเห็นสมควร ทั้งนี้ก็เพื่อให้บุคคลผู้ที่ได้รับผลกระทบที่จะฟ้องคดีปกครอง หรือสมาชิกกลุ่มตัดสินใจว่าจะออกจากการเป็นสมาชิกกลุ่ม หรือไม่ (opt out) โดยหากสมาชิกท่านใดออกจากการกลุ่มแล้วก็สามารถดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีส่วนของตนเองได้ถือว่าเป็นการเฉพาะและไม่สมควรตัดสิทธิหากคดีที่ดำเนินแบบกลุ่มนั้นมีผลดีสำหรับผู้เสียหายที่ออกจากการเป็นสมาชิกกลุ่ม ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนที่ได้รับความเสียหายเป็นหลัก โดยสิทธิการออกจากการเป็นสมาชิกกลุ่ม และผลของการออกจากการเป็นสมาชิกกลุ่มจะต้องแจ้งความประสงค์เป็นหนังสือยื่นต่อศาลภายในกำหนดระยะเวลาของศาล โดยผลของการออกจากการเป็นสมาชิกกลุ่มดังกล่าวจะร้องขอกลับเข้ามาเป็นสมาชิกกลุ่มอีกไม่ได้อีก สมาชิกกลุ่ม และบุคคลที่ออกจากการเป็นสมาชิกกลุ่มจะร้องขอคดีปกครองเข้ามาเป็นผู้ฟ้องคดีร่วมในการดำเนินคดีแบบกลุ่มก็ได้เช่นเดียวกัน

ประการที่สาม การพิจารณาคดี และผลของคำพิพากษา ในกรณีที่ตุลาการพิจารณาคำสั่งอนุญาตให้ดำเนินคดีแบบกลุ่ม ตุลาการจะต้องสั่งประทับฟ้องไว้พิจารณา และส่งคำบอกกล่าว และประกาศให้สมาชิกกลุ่มทราบ ใน

กรณีที่ตุลาการมีคำสั่งอนุญาตให้ดำเนินคดีแบบกลุ่ม และรับคำฟ้องดังกล่าวแล้ว ศาลจะดำเนินการส่งคำบอกกล่าวคำสั่งอนุญาตให้ดำเนินคดีแบบกลุ่มแก่สมาชิกในกลุ่มทราบ และประกาศทางหนังสือพิมพ์รายวันเป็นเวลา 3 วันติดต่อกันตลอดถึงสื่อมวลชนอื่น และวิธีการอื่นตามที่ตุลาการเห็นสมควร เมื่อคำนึงถึงลักษณะของคดีปกครองแล้วบางกรณีต้องการเป็นความลับจึงสมควรใช้รูปแบบประกาศ ณ สถานที่อันก่อให้เกิดเหตุข้อพิพาท หรือประกาศในหนังสือพิมพ์รายวัน ทั้งนี้ให้อยู่ในดุลพินิจของตุลาการศาลปกครองพิจารณาสั่งเป็นการเฉพาะรายคดีที่ได้รับการอนุญาตให้ดำเนินคดีแบบกลุ่ม ส่วนผลของคำพิพากษาแบบกลุ่มนั้นจะต้องปรากฏรายละเอียดลักษณะของกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากคดีปกครอง ชำระหนี้เป็นจำนวนเงินแน่นอนจะต้องระบุถึงจำนวนเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดี และสมาชิกด้วย

อีกทั้งในกรณีที่กลุ่มบุคคลผู้ได้รับผลกระทบจนเกิดความเสียหายจำนวนมากได้มีการแต่งตั้งทนายความในคำพิพากษาจะต้องปรากฏจำนวนเงินรางวัลของทนายความฝ่ายผู้ฟ้องคดีเป็นจำนวนที่แน่นอน

2. ประเภทคดีที่จะยื่นคำร้องขออนุญาตดำเนินคดีแบบกลุ่ม โดยรายละเอียดการขออนุญาตให้ดำเนินคดีแบบกลุ่มนั้น ตุลาการจะต้องพิจารณาอนุญาตโดยเป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

ประการแรก กลุ่มบุคคลที่มีสมาชิกกลุ่มจำนวนมาก ซึ่งถ้าเกิดใช้วิธีการดำเนินคดีอย่างคดีสามัญจะทำให้เกิดความยุ่งยากและไม่สะดวก

ประการที่สอง เป็นคดีอันมีลักษณะคดีพิพาทเกี่ยวกับ การกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ, คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง, การออกกฎ, ออกเป็นคำสั่งอนุญาต หรือไม่อนุญาตให้กระทำการหรือกิจการใดๆ, คำสั่งทางปกครองทั่วไป, การละเลยต่อหน้าที่, ความรับผิดชอบอื่น เป็นต้น

ประการที่สาม การดำเนินคดีแบบกลุ่มจะเป็นธรรม และมีประสิทธิภาพมากกว่าการดำเนินคดีอย่างคดีปกครองสามัญทั่วไป

3. องค์กร หรือสมาคมในการคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบที่ไม่ได้เข้าเป็นสมาชิกกลุ่ม เมื่อวิเคราะห์การคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจำนวนมากในคดีปกครองให้อยู่ในความดูแลขององค์กร หรือสมาคม พบว่า ศาลปกครอง และศาลยุติธรรม ไม่ได้มีองค์กร ในการให้ความช่วยเหลือสมาชิกกลุ่มบุคคลแต่อย่างใด หากการนำรูปแบบการดำเนินคดีแบบกลุ่มไปใช้ในศาลปกครองสมควรอย่างยิ่งที่ต้องมีองค์กรของรัฐทำหน้าที่คุ้มครองประชาชนผู้ได้รับความเสียหายจากคดีปกครอง

ผู้วิจัยเสนอแนะว่าสมควรกำหนดรูปแบบไว้ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินคดีแบบกลุ่มในศาลปกครอง พ.ศ. เกี่ยวผู้แทนคดีโดยกำหนดให้ “กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ของกระทรวงยุติธรรม ซึ่งเป็นองค์กรของรัฐ ให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือไม่ได้รับความเป็นธรรมจากคดีปกครอง ให้การช่วยเหลือและสนับสนุน ตลอดจนดูแล คุ้มครองสิทธิเรียกร้อง หรือการได้รับการเยียวยาประโยชน์ส่วนรวมผู้ที่ได้รับผลกระทบคดีปกครอง ดังเช่น การดำเนินคดีแบบกลุ่มในแคนาดา ซึ่งเป็นประเทศที่มี การตั้งกองทุน (Funds) ให้ความช่วยเหลือในการคุ้มครองสมาชิกกลุ่ม ตลอดจนการดูแลค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี

บรรณานุกรม

- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง มาตรา 9 (3). (2542, 10 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 116 ตอนที่ 94 ก, หน้า 1-40.
- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) (3) (4). (2542, 10 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 116 ตอนที่ 94 ก, หน้า 1-40.
- ลัคนาวดี สายมิตร อรรถเชม. (2562). การดำเนินคดีแบบกลุ่มในระบบกฎหมายไทย และแนวทางการดำเนินคดีแบบกลุ่มในศาลปกครอง. *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 19(1), 79-125.

- สมฤดี ธัญญสิริ. (ม.ป.ป.). สิทธิของผู้เสียหายในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง กรณีหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ “ละเลยต่อหน้าที่”. คอลัมน์รายงานพิเศษ หนังสือพิมพ์ไทยโพสต์. สืบค้นเมื่อ 2 มกราคม 2563, จาก http://122.154.22.188/newqsds/file_upload/2017-03-09-article-49.pdf.
- สำนักงานศาลปกครอง. (2555). คดีปกครอง: รู้ไว้บอกต่อ “คดีปกครอง”. สืบค้นเมื่อ 1 มกราคม 2563, จาก http://admincourt.go.th/ADMINCOURT/upload/webcms/Oldnews/attach/news_attach/2012/07/book10072555.pdf.
- สำนักงานศาลปกครอง. (2559). ข่าวศาลปกครอง ครั้งที่ 57/2559. สืบค้นเมื่อ 2 มกราคม 2563, จาก http://admincourt.go.th/admincourt/site/08hotsuit_detail.php?ids=15478.
- สำนักงานศาลปกครอง. (2559). ข่าวศาลปกครอง ครั้งที่ 6/2561. สืบค้นเมื่อ 3 มกราคม 2563, จาก http://admincourt.go.th/admincourt/upload/webcms/News/News_310118_111650.pdf.
- สำนักงานศาลปกครอง. (2562). ข่าวศาลปกครอง ครั้งที่ 63/2562. สืบค้นเมื่อ 2 มกราคม 2563, จาก http://admincourt.go.th/admincourt/upload/webcms/News/News_260919_141621.pdf.
- สำนักงานศาลปกครอง. (2562). ข่าวศาลปกครอง ครั้งที่ 76/2562. สืบค้นเมื่อ 2 มกราคม 2563, จาก http://admincourt.go.th/admincourt/upload/webcms/News/News_261219_120504.pdf.
- สุทธิพงษ์ บุญพอ, ประสาน บุญโสภากย์ และประสาธ พงษ์สุวรรณ. (2561). การพิจารณาคดีปกครองใหม่ [ฉบับพิเศษ]. วารสารเกษมบัณฑิต, 19, 103-123.