

เงื่อนไขการฟ้องคดีในเรื่องผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองจะ เปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ เมื่อประเทศไทยเข้าสู่ยุค AEC Will the condition for the Filing The Administrative Cases related to the plaintiff's right to file be changed when Thailand commits the full implementation of AEC?

พัลภา นุ่มน้อย*

บทคัดย่อ

การรวมประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จำนวนสิบประเทศเข้าด้วยกันเป็นหนึ่งเดียวกลายเป็นประชาคมอาเซียนและเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนนั้น เป็นการรวมตัวกันเพื่อสร้างจุดแข็งให้กับภูมิภาค เพื่อความเป็นเอกภาพ ความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจ เกิดอำนาจต่อรองทางการค้าและเกิดการเรียนรู้ที่จะอยู่ร่วมกันอย่างสันติบนความหลากหลายของผู้คนและวัฒนธรรมบนความหลากหลายของผู้คน ภาษาและวัฒนธรรมบนภูมิภาคแห่งนี้ เช่นเดียวกับที่สหภาพยุโรปได้สร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวในทวีปยุโรป ซึ่งการรวมตัวกันของประชาคมอาเซียนนั้นแน่นอนที่ต้องมีความคาดหวังอย่างสูงที่จะได้รับประโยชน์อย่างสูงสุดทั้งด้านความมั่นคง เศรษฐกิจและสังคมจากการเป็นประชาคมอาเซียนครั้งนี้ แต่สิ่งที่เราไม่อาจปฏิเสธเลยก็คืออีกด้านหนึ่งจากการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้คือบทบาทที่แต่ละรัฐจะต้องรับมือกับการหลั่งไหลของบุคคลต่างสัญชาติที่จะเดินทางเข้าออกประเทศและเข้ามามีปฏิสัมพันธ์กับรัฐและรัฐฝ่ายปกครองจำต้องมีภาระอันสูงชันที่จะต้องควบคุมดูแลและขณะเดียวกันก็ต้องสร้างบรรยากาศที่ส่งเสริมให้เป้าหมายของการเป็นประชาคมอาเซียนและประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนครั้งนี้บรรลุผล ในอนาคตอันใกล้การควบคุมการอพยพของคนต่างด้าวเข้าออกประเทศไทยจะกลายเป็นปัญหาใหญ่หรือไม่ และเพราะเหตุนี้บทบาทของฝ่ายปกครองนั้นก็ยิ่งจะทวีความสำคัญเพิ่มขึ้นตามปริมาณคนต่างสัญชาติที่หลั่งไหลเข้ามาพร้อมกับกาเปิดประเทศเพื่อการเป็นประชาคมอาเซียน และเมื่อเกิดข้อพิพาททางปกครองระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับบุคคลต่างชาติในกระบวนการควบคุม

*น.บ.(มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), น.ม.(สาขากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), เจ้าหน้าที่ศาลปกครองปฏิบัติการสำนักงานศาลปกครอง

คนเข้าเมืองมากขึ้นเรื่อย ๆ ศาลปกครองจำต้องปรับปรุงเงื่อนไขการฟ้องคดีเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีให้เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวหรือไม่ อย่างไร

คำสำคัญ : ผู้ฟ้องคดี เงื่อนไขการฟ้องคดี การเป็นประชาคมอาเซียน บทบาทของรัฐ

Abstract

The Integration of ten Southeast Asian nations into ASEAN Community (AC) and ASEAN Economy Community (AEC) has its aims to rational strength, bargaining power on trading and protection of peace and stability and promote the understanding of the diversity of culture in the region. While ASEAN Community gains some benefits from the unity in terms of regional stability, economic growth and social progress, it also brings about the emerging issues related to immigration which challenges the role of governments of ASEAN member states. As for Thailand, would the immigration control become a big problem that administrative agencies or officials would have to deal with in the near future? When Thailand commits the implementation of AEC where there are disputes between administrative agencies or officials and foreigners, there comes a question whether the legal requirements concerning the right of the plaintiff to file administrative cases in the Administrative Court will support a large quantity of immigrants, and how the administrative agencies or officials cope with that.

Keywords: plaintiff, the condition for the Filing the Administrative Cases, ASEAN Community, Rules of government, immigration control

บทนำ

การที่ประเทศไทยเป็นส่วนหนึ่งของประชาคมอาเซียนได้นำความเปลี่ยนแปลงหลากหลายประการเข้ามาโดยเราอาจจะยังไม่ทันตั้งตัว ท่านทราบหรือไม่ว่าปัจจุบัน ร้อยละ ๙๙.๕ ของรายการสินค้าที่ค้าขายกันในภูมิภาคอาเซียนตะวันออกเฉียงใต้ นั้นเก็บภาษีศุลกากรเป็น ๐ มากกว่า ๒ ปีแล้ว และทราบหรือไม่ว่าประเทศในกลุ่มอาเซียนเป็นคู่ค้าราย

ใหญ่ที่สุดของไทยมาหลายปีแล้ว และนอกจากนี้ท่านทราบหรือไม่ว่าปัจจุบันมีพาสปอร์ตเล่มเดียวก็สามารถเดินทางไปได้ทั่วภูมิภาคอาเซียนโดยไม่ต้องมีวีซ่า ยกเว้นพม่าซึ่งตอนนี้ก็ขอวีซ่าออนไลน์ได้แล้ว นอกจากนี้ เราสามารถเดินทางไป ๗ ประเทศบนแผ่นดินใหญ่ได้โดยรถยนต์อย่างค่อนข้างสะดวก (ยกเว้นฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย และบรูไน ซึ่งเป็นเกาะ) อีกทั้งปัจจุบัน ในประเทศไทยเรามีคนชาติ

อาเซียนอื่น ๆ ไม่ต่ำกว่า ๕ ล้านคนอยู่แล้ว ฯลฯ” เป็นการแน่นอนทีเดียวที่ความเปลี่ยนแปลงจากการเป็นประชาคมอาเซียนนี้จะเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญต่อแวดวงกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมของไทย เนื่องจากกฎหมายเป็นกลไกที่ใช้ควบคุมให้สังคมอยู่ในความสงบเรียบร้อย กฎหมายเป็นกรอบความประพฤติของบุคคลในสังคมและเป็นแบบแผนที่แน่นอนในการกำหนดสิทธิหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างกัน ในกระบวนการยุติธรรมทางปกครองก็เช่นเดียวกัน ความเป็นประชาคมอาเซียนจะส่งผลกระทบต่อการบวนการยุติธรรมทางปกครองในศาลปกครองอย่างไรบ้างเป็นเรื่องที่น่าสนใจ และความเป็นประชาคมอาเซียนจะส่งผลกระทบต่อสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองอย่างไรบ้าง เป็นสิ่งที่ผู้ที่อยู่ในแวดวงกฎหมายมหาชนพึงติดตามศึกษาทำความเข้าใจอย่างจริงจัง

๑. อิทธิพลการเปลี่ยนแปลงสังคมสู่ความเป็น AEC ต่อกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของไทย

การเป็นประชาคมอาเซียน คือการรวมตัวของชาติในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ๑๐ ประเทศ โดยมี ไทย พม่า ลาว เวียดนาม มาเลเซีย สิงคโปร์ อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ กัมพูชา บรูไน โดยความร่วมมือทางเศรษฐกิจหรือ ASEAN Economy Community เป็นแกนด้านหนึ่งของการรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียน เพื่อที่จะให้มีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจร่วมกัน เกิดความ

สั่นไหวของเงินทุน วัตถุดิบ บุคลากร สินค้าและแรงงาน จะมีรูปแบบคล้าย ๆ ที่ปรากฏอยู่ในกลุ่มยูโรโซน ซึ่งข้อ ๑ ของกฎบัตรอาเซียนในข้อย่อที่ ๕ กำหนดไว้ว่า “The purposes of ASEAN are to create a single market and production base which is stable, prosperous, highly competitive and economically integrated with effective facilitation for trade and investment in which there is free flow of goods, services and investment ; facilitated movement of business persons, professionals, talents and labour and freer flow of capital;” อันแปลความได้ว่า “ความมุ่งประสงค์ของอาเซียน คือ เพื่อสร้างตลาดและฐานการผลิตเดียวที่มีเสถียรภาพ มั่นคง มีความสามารถในการแข่งขันสูง และมีการรวมตัวกันทางเศรษฐกิจซึ่งมีการอำนวยความสะดวกทางการค้าและการลงทุนอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีการเคลื่อนย้ายอย่างเสรีของสินค้า บริการ และการลงทุน การเคลื่อนย้ายที่ได้รับความสะดวกของนักธุรกิจ ผู้ประกอบวิชาชีพ ผู้มีความสามารถพิเศษและแรงงาน และการเคลื่อนย้ายอย่างเสรีของเงินทุน” การอนุวัติการตามกฎบัตรข้อดังกล่าวจะทำให้ประเทศสมาชิกได้รับผลประโยชน์มหาศาลทางเศรษฐกิจ เกิดอำนาจต่อรองต่าง ๆ กับคู่ค้าได้มากขึ้น และการนำเข้าหรือส่งออกของชาติสมาชิกในอาเซียนก็จะเสรี ยกเว้นสินค้าบางชนิดที่แต่ละประเทศอาจจะขอไว้ไม่ลดภาษีนำเข้า ทั้งนี้ ประชาคมอาเซียนจะรวมตัวเป็น ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

^๑ <http://www.uascan.com/>

และมีผลเป็นรูปธรรม ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๔^๒ นี้ ในอีกด้านหนึ่งสิ่งที่เข้ามาสู่สังคมพร้อมกับการเป็นประชาคมอาเซียนนั้น คือ การนำผู้คนจากดินแดนต่างเชื้อชาติ ต่างวัฒนธรรม ต้องเข้ามามีปฏิสัมพันธ์กันมากขึ้น ซึ่งนั่นเป็นการยากสำหรับภาครัฐของแต่ละประเทศที่เป็นประชาคมอาเซียนซึ่งจะต้องรับมือในความหลากหลายและความซับซ้อนของสังคมที่ก้าวเข้าสู่ความเป็น AEC ซึ่งแน่นอนว่าระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมของประเทศทั้งหลายซึ่งเป็นประชาคมอาเซียนต้องก้าวตามให้ทัน

ภายหลังการก้าวเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียนอย่างสมบูรณ์ในเดือนธันวาคม ๒๕๕๔ นี้ ภาครัฐ (Public Sector) นับว่ามีบทบาทอย่างสำคัญในการเป็นสะพานเชื่อมให้การดำเนินชีวิตและขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประชาคมอาเซียนดำเนินไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย มีมาตรการที่เหมาะสมเพื่อรองรับสังคมและประชากรในรัฐ เมื่อภาครัฐหรือฝ่ายปกครองจำเป็นในการปฏิสัมพันธ์กับประชาชนผู้รับบริการหลากหลายสัญชาติ หลากหลายวัฒนธรรมมากขึ้นนั้นจำเป็นจะต้องมีการทบทวนมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้เหมาะสมกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ และหากมีข้อพิพาทอันเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่

ของฝ่ายปกครองซึ่งต้องปฏิสัมพันธ์กับคนต่างชาติมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งทำหน้าที่ในการควบคุมการเข้าออกในราชอาณาจักร มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ในการออกคำสั่งอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรหรือห้ามมิให้บุคคลต้องห้ามเข้ามาในราชอาณาจักร หรือกรณีคำสั่งอนุญาตให้พำนักในราชอาณาจักรไทย เป็นต้น นั้น ย่อมมีแนวโน้มสูงขึ้นที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องทำหน้าที่และขณะเดียวกันก็มีโอกาสเกิดข้อพิพาทโต้แย้งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งดังว่่านั้นมากขึ้นด้วยเช่นกัน เมื่อเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นคดีปกครองประเภทหนึ่งในเขตอำนาจศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒^๓ จึงมีประเด็นว่าบทบาทของศาลปกครองในฐานะองค์กรตุลาการที่พิทักษ์ความชอบด้วยกฎหมาย ทำหน้าที่วินิจฉัยคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน และคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนนั้นจะมีบทบาทที่เปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ หากว่าประเทศไทยเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียนอย่างเต็มรูปแบบแล้ว

^๒ <http://www.thai-aec.com/>

^๓ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นหรือไม่สุจริตหรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควรหรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ”

เงื่อนไขการฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้นจะต้องเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่อย่างไร

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาจากกฎบัตรอาเซียน ข้อ ๑ ข้อย่อยที่ ๗ ซึ่งกำหนดไว้ว่า “The Proposes of ASEAN are to strengthen democracy, enhance good governance and the rule of law, and to promote and protect human rights and fundamental freedoms, with due regard to the rights and responsibilities of the member states of ASEAN; ” อันแปลความได้ว่า “ความมุ่งประสงค์ของอาเซียนคือเพื่อเสริมสร้างประชาธิปไตย เพิ่มพูนธรรมาภิบาลและหลักนิติธรรม ตลอดจนส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน โดยคำนึงถึงสิทธิและหน้าที่ของรัฐสมาชิกของอาเซียน” โดยใจความของข้อบัญญัติดังกล่าวสะท้อนวัฒนธรรมชาติสมาชิกประชาคมอาเซียน ซึ่งให้ความสำคัญกับหลักประชาธิปไตย หลักธรรมาภิบาล หลักนิติธรรมและสิทธิมนุษยชน ทั้งนี้สิทธิในการได้รับการพิจารณาข้อพิพาทโดยศาลซึ่งมีอำนาจตัดสินยุติข้อพิพาท (Res Judicata) เป็นศาลที่มีความเป็นกลางและเป็นอิสระเป็นส่วนหนึ่งของหลักนิติธรรมซึ่งเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพที่สากลยอมรับ เมื่อบุคคลใด ๆ ได้รับความเดือดร้อนหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจมหาชน รัฐทั้งหลายจึงต้องให้ความคุ้มครองสิทธิดังกล่าวอย่างไม่มีช่องว่าง คุ้มครองกว้างขวางและมีประสิทธิภาพมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้^๑ โดยไม่ขึ้นอยู่กับว่าบุคคลผู้ได้รับการกระทบสิทธินั้นจะมีสัญชาติของรัฐ

นั้นหรือไม่ ซึ่งสำหรับกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของไทย ศาลปกครองเป็นสถาบันหลักที่ทำหน้าที่ตัดสินข้อโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจมหาชนกรณีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

๒. เงื่อนไขการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

กล่าวถึงเงื่อนไขการฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น การที่ศาลปกครองจะรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีในคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองไว้พิจารณาได้นั้น ยังต้องคำนึงถึงเงื่อนไขการฟ้องคดีตามที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ (และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๔) อีกด้วย ทั้งนี้ผู้เขียนขอสรุปเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครองโดยจำแนกอย่างคร่าวได้เป็น ๘ ประการ ดังนี้

๒.๑ เงื่อนไขเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดี

ตามข้อ ๒๕ แห่งระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีฯ ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองต้องเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและเป็นบุคคลตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น ผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล

^๑บรรเจิด สิงคะเนติ, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับคดีปกครองเยอรมัน*, (กรุงเทพฯ : โครงการตำราและวารสารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๗) , ๔๓.

ปกครองจึงมี ๒ ประเภท^๕ คือ

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตาม
มาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาล
ปกครองฯ

ผู้เสียหายในคดีปกครอง ซึ่งได้แก่ ผู้ที่ได้รับ
ความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจเดือดร้อนเสียหาย
โดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือ
การงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง
หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับ
สัญญาทางปกครองหรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขต
อำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง
แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เช่น
ข้าราชการถูกลงโทษทางวินัยจึงฟ้องเพิกถอนคำสั่ง
ลงโทษทางวินัย หรือเจ้าของอาคารทรุดเอียงได้
รับคำสั่งจากเทศบาลท้องถิ่นให้รื้อถอนอาคาร หรือ
กรณีบุคคลต่างด้าวที่ไม่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาใน

ราชอาณาจักรไทย หรือกรณีมีคำสั่งเพิกถอน
สัญญาของบุคคล หรือกรณีมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับ
สัญญาทางปกครอง เป็นต้น

๒.๒ เจื่อนไขเกี่ยวกับคำขอเพื่อแก้ไข ความเดือดร้อนหรือเสียหาย

ในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น ผู้มี
สิทธิฟ้องคดีปกครองนอกจากจะต้องเป็นผู้เสียหาย
ในคดีปกครองแล้ว มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง^๖ ยัง
กำหนดต่อไปว่า ต้องเป็นกรณีที่การแก้ไขหรือ
บรรเทาความเดือดร้อนเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้ง
นั้นจำต้องมีค่าบังคับโดยศาลปกครองตามที่กำหนด
ในมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาล
ปกครองฯ^๗ ด้วย ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีต้องระบุให้
ชัดเจนว่าต้องการให้ศาลสั่งอะไรให้ และคำขอนั้น
ต้องเป็นเรื่องที่กฎหมายให้อำนาจศาลที่จะสั่งหรือ
ออกคำสั่งบังคับให้ได้^๘

^๕ สำนักงานศาลปกครอง, คู่มือการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการศาลปกครอง, (กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง, ๒๕๔๕), ๕๐.

^๖ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้
อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทาง
ปกครองหรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหาย
หรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

^๗ มาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(๑) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วนในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือ
เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)

(๒) สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด
ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

(๓) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นการกระทำโดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ
ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือ
การฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(๔) สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีการฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของ
สิทธิหรือหน้าที่นั้น

(๕) สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย

^๘ สำนักงานศาลปกครอง, อ้างแล้ว, เชิงอรรถที่ ๕, ๖๑.

๒.๓ เจื่อนไขเกี่ยวกับการดำเนินการ แก้ไขความเดือดร้อนเสียหายก่อนนำคดีมาฟ้อง ต่อศาลปกครอง

ตามบทบัญญัติมาตรา ๔๒ วรรคสอง^๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ สรุปได้ว่า ในกรณีที่มิกฎหมายกำหนดขั้นตอนและวิธีการ สำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายในเรื่องใด ใดโดยเฉพาะ ดังนั้น โดยปกติก่อนฟ้องคดีต่อศาล ปกครองนั้นถ้าเป็นคำสั่งทางปกครอง ผู้ฟ้องคดี ต้องอุทธรณ์คำสั่งนั้นก่อน อย่างไรก็ตาม ในบาง กรณีกฎหมายอาจกำหนดวิธีการแก้ไขหรือวิธีการ ได้แย้งไว้อย่างอื่นที่มีใช้หลักการแก้ไขบรรเทา ความเดือดร้อนเสียหายก่อนฟ้องคดีดังว่านี้มา จากหลักกฎหมายต่างประเทศที่เรียกว่า “หลัก Exhaustion of Administrative Remedies” (การใช้วิธีการเยียวยาในฝ่ายปกครองทุกประการ แล้ว) หรือที่นักกฎหมายไทยเรียกว่า “ศาลเป็นที่พึ่ง สุดท้าย” ซึ่งก็หมายความว่า ก่อนนำคดีไปฟ้อง ผู้ฟ้องคดีต้องได้ใช้วิธีการเยียวยาต่าง ๆ ที่กฎหมาย ได้กำหนดไว้ครบถ้วนแล้วไม่ได้ผล จึงนำคดีไปฟ้อง ศาลได้ ทั้งนี้ เพื่อให้ฝ่ายปกครองมีโอกาสทราบและ แก้ไขความผิดพลาดหรือบกพร่อง และในขณะที่

เดียวกันก็เป็นการกรองคดีที่จะขึ้นสู่ศาลเพื่อลด จำนวนคดีความลงด้วย^{๑๐}

๒.๔ เจื่อนไขเกี่ยวกับความสามารถ ของผู้ฟ้องคดี

ในการดำเนินคดีปกครองโดยหลักต้อง เป็นผู้มีความสามารถตามกฎหมายแพ่งและ พณิชย์ซึ่งนับเป็นหลักกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับความ สามารถของบุคคลตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ข้อ ๒๓^{๑๑} แห่งระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการใน ศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ กำหนดให้กรณีที่ผู้เยาว์ซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่าสิบห้าปี บริบูรณ์ประสงค์จะฟ้องคดีปกครองด้วยตนเอง ถ้าศาลเห็นสมควร จะอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีปกครอง ด้วยตนเองก็ได้ซึ่งแตกต่างจากในหลักกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์

๒.๕ เจื่อนไขเกี่ยวกับคำฟ้องและเอกสาร ที่ยื่นต่อศาลปกครอง

ในการตรวจคำฟ้องตุลาการเจ้าของ สำนวนต้องตรวจสอบดูว่าคำฟ้องนั้นใช้ถ้อยคำ สุภาพและมีรายการครบถ้วนตามมาตรา ๔๕ วรรค

^๙ มาตรา ๔๒ วรรคสอง บัญญัติว่า ในกรณีที่มิกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย ในเรื่องใดใดโดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มี การสั่งการตามกฎหมายนั้นหรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด

^{๑๐} สำนักงานศาลปกครอง, เพิ่งอ้าง, หน้า ๖๒ – ๖๓.

^{๑๑} ข้อ ๒๓ บัญญัติว่า ในกรณีที่ผู้เยาว์ซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่าสิบห้าปีบริบูรณ์ประสงค์จะฟ้องคดีปกครองด้วยตนเอง ถ้าศาลเห็นสมควร จะอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีปกครองด้วยตนเองก็ได้

ในกรณีเช่นว่านี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลแจ้งให้ผู้แทนโดยชอบธรรมของผู้เยาว์ดังกล่าวทราบ และศาลอาจมีคำสั่งให้ ผู้แทนโดยชอบธรรมนั้นหรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องให้ข้อเท็จจริงต่อศาลเพื่อประกอบการพิจารณาได้

หนึ่ง^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ หรือไม่ นอกจากนั้น จะต้องตรวจสอบว่าผู้ฟ้องคดีได้แนบพยานหลักฐานมาพร้อมกับคำฟ้องด้วยหรือไม่ เว้นแต่ไม่อาจแนบมาได้เนื่องจากพยานหลักฐานนั้นอยู่ที่บุคคลหรือหน่วยงานอื่นหรือเพราะเหตุอื่นตามข้อ ๓๒ วรรคหนึ่ง^{๑๓}แห่งระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ

๒.๖ เจื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาในการฟ้องคดี

การฟ้องคดีปกครองนั้นจะต้องดำเนินการภายในกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนด ซึ่งมีระยะเวลาค่อนข้างสั้นกว่าคดีแพ่งทั่วไป โดยกฎหมายกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีไว้เป็นหลายกรณี โดยพิจารณาตามประเภทของคดีปกครองและเหตุอื่นประกอบด้วย ซึ่งโดยทั่วไป คดีปกครองจะต้องฟ้องภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่ได้รับหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ส่วนการฟ้องคดีปกครองในกรณีหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลย

ต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) และกรณีฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการกระทำละเมิดและคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๔) ตลอดจนคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและสถานะบุคคลนั้นกฎหมายกำหนดระยะเวลาฟ้องคดีไว้ต่างจากการฟ้องคดีปกครองโดยทั่วไป^{๑๔}

๒.๗ เจื่อนไขเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมศาล

ในการฟ้องคดีปกครองโดยทั่วไปแล้ว ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่การฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองพิจารณาให้ใช้เงิน หรือส่งมอบทรัพย์สินอันเนื่องมาจากคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย กฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง^{๑๕}

^{๑๒} มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า คำฟ้องให้ใช้ถ้อยคำสุภาพและต้องมี

(๑) ชื่อและที่อยู่ของผู้ฟ้องคดี

(๒) ชื่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี

(๓) การกระทำทั้งหลายที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามสมควรเกี่ยวกับการกระทำดังกล่าว

(๔) คำขอของผู้ฟ้องคดี

(๕) ลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดี ถ้าเป็นการยื่นฟ้องคดีแทนผู้อื่นจะต้องแนบใบมอบฉันทะให้ฟ้องคดีมาด้วย

^{๑๓} ข้อ ๓๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า คำฟ้องต้องทำเป็นหนังสือและมีรายการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๕ กับให้แนบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องด้วย ในกรณีที่ไม่มีพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องได้เพราะพยานหลักฐานอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลอื่น หรือเพราะเหตุอื่นใด ให้ระบุเหตุที่ไม่อาจแนบพยานหลักฐานไว้ด้วย

^{๑๔} โปรดดู มาตรา ๔๙ - ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

^{๑๕} สำนักงานศาลปกครอง, อ้างแล้ว, เชิงอรรถที่ ๕, ๖๗.

๒.๘ เจื่อนไขเกี่ยวกับข้อห้ามในการฟ้องคดีต่อศาลและข้อห้ามอื่น ๆ

ในคดีแพ่ง ศาลยุติธรรมอาจไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาในบางกรณีเช่น ในกรณีของการฟ้องซ้ำ ฟ้องซ้อน หรือดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ เป็นต้น ในคดีปกครองก็เช่นกัน กฎหมายไม่อนุญาตให้ฟ้องคดีปกครองได้ในบางกรณี ซึ่งหากมีการฟ้องคดีศาลปกครองก็จะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ^{๖๖}

๓. เจื่อนไขการฟ้องคดีต่อศาลปกครองในส่วนของคุณสมบัติของผู้มีสิทธิฟ้องคดีที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงตามการเป็น AEC

เจื่อนไขการฟ้องคดีต่อศาลปกครองในส่วนของคุณสมบัติของผู้มีสิทธิฟ้องคดีนั้น ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบกับ ข้อ ๒๕ แห่งระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีฯ ระบุว่า ผู้มีสิทธิฟ้องคดีที่เป็นเอกชนคนใดคนหนึ่งจะฟ้องคดีปกครองได้นั้น เอกชนนั้นจะต้องเป็นผู้ซึ่งได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจเดือดร้อนเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำทางปกครองมีสิทธิฟ้องขอให้ศาลปกครองพิพากษาว่าการกระทำ

ทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของตนนั้น เป็นการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมาย และขอให้เพิกถอนการกระทำนั้น หรือให้ไม่ใช้การกระทำนั้นบังคับแก่กรณีของตน และ/หรือขอให้บังคับให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนแล้วแต่กรณี^{๖๗}

โดยทั่วไปแล้วการที่จะถือว่าเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง จะต้องประกอบด้วยลักษณะสำคัญ ๒ ประการ คือ

ก. จะต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถตามที่กฎหมายกำหนด (la capacité à ester en justice) และ

ข. จะต้องเป็นผู้ที่มีส่วนได้เสีย (l'interêt à agir) หรือเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับนิติกรรมทางปกครองที่จะขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอน^{๖๘}

ทั้งนี้ในกฎหมายมิได้ระบุแต่อย่างใดว่าผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองในคดีพิพาททางปกครองระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนนั้นเอกชนฝ่ายที่เป็นผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทยหรือไม่ อย่างไร แนนอนว่าภายใต้การเปลี่ยนแปลงของบริบททางสังคมและผู้คนเมื่อประเทศไทยเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียนอย่างเป็นทางการในปลายปี ๒๕๕๔ นี้ สิ่งที่น่าจะเป็นประเด็นต้องศึกษา ก็คือผู้มีสิทธิฟ้องคดี ซึ่งความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีนั้นเกี่ยวโยงกับ

^{๖๖} โปรดดู ข้อ ๓๖(๑), ข้อ ๔๖ และ ข้อ ๔๗ แห่งระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ

^{๖๗} วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง, (กรุงเทพฯ : วิทยุชน, ๒๕๔๔), หน้า ๕๕ – ๕๖.

^{๖๘} นันทวัฒน์ บรมานันท์, “ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองของฝรั่งเศส” (๒๕๓๔) ๓:๑ วารสารกฎหมายลัทธิธรรมวิธี, หน้า ๑๒๖.

เรื่องของสัญชาติของบุคคลหรือไม่ หากการเป็น
ประชาคมอาเซียนนำมาซึ่งการหลั่งไหลของบุคคล
หลากหลายสัญชาติภายในชาติสมาชิกอาเซียนนั้น
แน่นอนว่าชาวต่างชาติที่ได้รับความเดือดร้อน
เสียหายหรืออาจเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำ
ทางปกครองไม่ว่าจากหน่วยงานทางปกครองหรือ
เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองย่อมมีจำนวนมากขึ้น
อย่างแน่นอน

ซึ่งจากข้อมูลคดีที่ปรากฏในศาลปกครอง
นับแต่การก่อตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย
อย่างเป็นทางการ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นต้น
มาจนถึงปัจจุบันนี้มีคดีปกครองจำนวนมากที่คู่กรณี
เป็นบุคคลต่างด้าว ต่างสัญชาติซึ่งได้เข้ามาเป็น
ผู้ฟ้องคดีในศาลปกครอง อย่างไรก็ตามที่ผ่านมา
เมื่อเปรียบเทียบกับคดีปกครองที่ถูกฟ้องโดยผู้มี
สิทธิฟ้องคดีที่มีสัญชาติไทยแล้ว คดีปกครองที่ฟ้อง
โดยคนต่างด้าวที่มีสัญชาติอื่นที่มีใช้สัญชาติไทยนั้น
มีจำนวนน้อยมาก ซึ่งส่วนใหญ่คดีที่ชาวต่างชาติ
เข้ามาเป็นผู้ฟ้องคดีในศาลปกครองนั้นมักเป็นคดี
พิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือ
เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยมิชอบด้วยกฎหมาย
จากการออกคำสั่งทางปกครองที่มิชอบด้วย
กฎหมาย โดยเฉพาะกรณีที่มีการโต้แย้งเรื่องสิทธิ
ในการเข้ามาพำนักในประเทศไทยหรือกรณีอนุญาต
ผ่านแดนเข้ามาในราชอาณาจักรไทยนั่นเอง ตาม
พระราชบัญญัติคนเข้าเมืองพ.ศ. ๒๕๒๒ ตัวอย่าง
คดีพิพาทที่มีผู้ฟ้องคดีเป็นชาวต่างชาติเป็นผู้ฟ้อง
คดี โดยมีหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของ
รัฐเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่น่าสนใจ มีดังนี้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่
อ.๙๙๒/๒๕๕๐ คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองขอเพิกถอน

คำสั่งห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งมีสัญชาติจีนเข้ามา
ในราชอาณาจักร จากข้อเท็จจริงในคดีนี้ผู้ถูกฟ้อง
คดีที่ ๑ เป็นผู้มีสัญชาติไทย แต่งงานและจดทะเบียน
สมรสกับผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งมีสัญชาติจีนเมื่อปี พ.ศ.
๒๕๔๐ โดยผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เข้ามาในราชอาณาจักร
ไทยและเข้าทำงานในบริษัทเอกชนแห่งหนึ่งใน
ตำแหน่งวิศวกรไฟฟ้าโรงงาน ต่อมาเมื่อวันที่ ๕
กรกฎาคม ๒๕๔๓ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้ยื่นคำร้อง
ขอเปลี่ยนประเภทตรวจลงตรา จากประเภท
นักท่องเที่ยวเป็นประเภทคนอยู่ชั่วคราวเพราะ
ต้องการอุปการะบุตรและภรรยาที่เป็นคนไทย และ
กองกำกับการ ๑ กองตรวจคนเข้าเมือง๑ ได้มี
หนังสือเรียกให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ไปพบเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับ
คำร้องดังกล่าวถึง ๒ ครั้งแต่ไม่มีการสั่งการตาม
คำร้อง เนื่องจากสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองได้
พิจารณาแล้วเห็นว่า พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ ๒
เข้าลักษณะเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้เข้ามาใน
ราชอาณาจักรและให้ส่งตัวผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ออกนอก
ประเทศ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ยื่นอุทธรณ์ต่อสำนักงาน
ตรวจคนเข้าเมืองแต่มิได้ชำระค่าธรรมเนียมอุทธรณ์
เนื่องจากไม่เข้าใจภาษาไทย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมี
คำสั่งไม่รับอุทธรณ์และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มี
การเพิกถอนการอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ อยู่ใน
ราชอาณาจักรไทย ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ จึงนำคดีมาฟ้อง
ปกครอง คดีนี้ศาลปกครองพิพากษาว่าเมื่อผู้ฟ้อง
คดีที่ ๒ ได้กลับมาในประเทศอีกครั้ง ไม่ปรากฏว่า
ไม่มีลักษณะต้องห้ามหรือมีการกระทำใดที่ผู้ถูกฟ้อง
คดีจะสามารถเพิกถอนการอนุญาตให้อยู่ใน
ราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวได้ ตามพระราชบัญญัติ
คนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ดังนั้น การที่ศาลปกครอง
ชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่
๒ ที่ให้เพิกถอนการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร

ของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เปลี่ยนประเภทการตรวจลงตรา และให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่พิจารณาไม่รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ส่วนคำขออื่นให้ยกเลิกล้มศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๔/๒๕๕๐

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีประกันตัวในระหว่างรอการส่งตัวออกนอกราชอาณาจักร ตามมาตรา ๕๔ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวและอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีได้รับสิทธิประกันตัวและมีสิทธิเดินทางอยู่หรือออกนอกราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อดำเนินกระบวนการพิจารณาอันเกี่ยวกับคดีได้ จนกว่าคดีจะถึงที่สุดเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่เมื่อปรากฏว่า ก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีได้เดินทางออกนอกราชอาณาจักรไปยังประเทศเกาหลีใต้แล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้ที่อยู่ระหว่างการกักตัวเพื่อรอการส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักรที่จะมีสิทธิขอประกันตัวและได้รับการประกันตัวตามมาตรา ๕๔ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงไม่มีประโยชน์ที่ศาลปกครองจะพิจารณาพิพากษาคดีนี้อีกต่อไป

แม้ว่าจนถึงปัจจุบันยังไม่ปรากฏแนวคำพิพากษาที่มีผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลจากประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียนเป็นผู้ฟ้องคดีในลักษณะดังกล่าวก็ตาม แต่ในอนาคตอันใกล้น่าจะมีปรากฏให้เห็นอย่างแน่นอน และเป็นที่แน่นอนว่าเมื่อไรก็ตามที่บุคคลในประเทศสมาชิกในประชาคมอาเซียนสามารถเดินทางได้สะดวกขึ้นในระหว่างประเทศที่เป็นสมาชิกอาเซียนด้วยกันแล้ว การเดินทางเข้าออกมายังราชอาณาจักรไทย รวมถึงการขอมหาอำนาจในราชอาณาจักรไทยจะมีปริมาณสูงขึ้นอย่างมาก ซึ่งเป็นที่กังขาว่าประเทศไทย ฝ่ายปกครองของไทยทั้งหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐไทยนั้นมีความพร้อมเพียงใดที่จะรับมือกับบทบาทอันสำคัญที่จะควบคุมตรวจสอบการเดินทางเข้าออกและพำนักในราชอาณาจักรไทยให้เกิดความมั่นคงปลอดภัยต่อความมั่นคงของประเทศในขณะเดียวกันการปฏิบัติหน้าที่ที่มีประสิทธิภาพของฝ่ายปกครองในด้านนี้ยังมีบทบาทอย่างสูงที่จะสนับสนุนการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของ AEC

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากบทบัญญัติในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ (และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๔) ไม่ปรากฏการบัญญัติถึงสัญชาติของผู้มีสิทธิฟ้องคดีว่าผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครองนั้นจะต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทยเท่านั้น มีปรากฏเพียงเรื่องการดำเนินคดีปกครองที่ต้องดำเนินกระบวนการต่าง ๆ

เป็นภาษาไทย ตาม ข้อ ๙^{๙๙} แห่งระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ เท่านั้น นั่นก็หมายความว่าไม่ว่าบุคคลสัญชาติใดซึ่งมีคุณสมบัติตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กล่าวคือ เป็นผู้ที่มีความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจเดือดร้อนเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ย่อมสามารถเป็น “ผู้มีสิทธิฟ้องคดี” ต่อศาลปกครองได้ทั้งสิ้น ดังนั้นแม้ว่าการที่ประเทศไทยก้าวเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียนและก้าวสู่การเป็น AEC โดยสมบูรณ์ก็มีได้กระทบต่อคุณสมบัติอันเป็นสาระสำคัญของความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีให้แตกต่างไปจากเดิมแต่อย่างใด สิ่งที่น่าจะแตกต่างไปก็คือ ปริมาณบุคคลต่างสัญชาติที่จะเข้ามาเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีซึ่งจะต้องมีแนวโน้มที่นับวันมีแต่จะมากขึ้นอย่างแน่นอน ซึ่งที่ผ่านมาสำนักงานศาลปกครองได้เริ่มตระหนักถึงแนวโน้มคดีที่มี ผู้ฟ้องคดีเป็นชาวต่างชาติที่จะต้อง

เพิ่มขึ้นดังกล่าวจึงได้มีเตรียมความพร้อมด้านภาษาต่างประเทศเพื่อรองรับการก้าวเข้าสู่ AEC

อย่างไรก็ตามเพียงการเตรียมความพร้อมด้านภาษานั้นหาเพียงพอไม่ เนื่องจากเราต้องยอมรับว่ากระบวนการยุติธรรมทางปกครองและวิธีพิจารณาในศาลปกครอง ตลอดจนสิทธิการฟ้องคดีในศาลปกครองนั้นถือเป็นสิ่งใหม่ที่เกิดขึ้นทั้งในประเทศไทยและในภูมิภาคอาเซียน ซึ่งแม้แต่ประชาชนชาวไทยที่มีเข้ามาสู่กระบวนการยุติธรรมทางปกครองเองยังมีความยากลำบากที่จะเข้าใจในระบบกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ยิ่งหากเป็นชาวต่างชาติแล้วด้วยพื้นฐานการศึกษา ภาษา วัฒนธรรมและระบบกฎหมายที่แตกต่างจากประเทศไทยอย่างมากนั้นยิ่งยากที่จะเข้าใจในระบบกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของไทยและยากยิ่งที่จะเข้าใจในวิธีพิจารณาทางปกครองซึ่งมีความแตกต่างหลายประการจากวิธีพิจารณาคดีแพ่งหรือคดีอาญาโดยทั่วไป ดังนั้นนับเป็นความท้าทายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการที่จะทำความเข้าใจและให้ข้อมูลต่อคนต่างด้าวหรือชาวต่างชาติที่จะเข้ามาในราชอาณาจักรไทยมากยิ่งขึ้น การก้าวเข้าเป็น ASEAN Community และ การเป็น AEC ครั้งนี้จะเป็นความเปลี่ยนแปลง

^{๙๙} ข้อ ๙ บัญญัติว่า บรรดากระบวนการพิจารณาตลอดจนการพิพากษาหรือการมีคำสั่งในคดีปกครอง ซึ่งศาลเป็นผู้ทำนั้น ให้ทำเป็นภาษาไทย

บรรดาเอกสารหรือพยานหลักฐานของคู่กรณีหรือของบุคคลใด ๆ หรือที่ศาลหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลได้ทำขึ้น ซึ่งประกอบเป็นสำนวนคดีนั้น ให้ทำเป็นภาษาไทย

ในกรณีที่เอกสารหรือพยานหลักฐานที่ส่งต่อศาลได้ทำขึ้นเป็นภาษาต่างประเทศ ให้ศาลสั่งให้คู่กรณีหรือบุคคลที่ส่ง จัดทำคำแปลทั้งฉบับหรือเฉพาะแต่ส่วนสำคัญ โดยมีคำรับรองมายืนยันเพื่อแนบไว้กับเอกสารหรือพยานหลักฐานนั้น

ในกรณีที่คู่กรณีหรือบุคคลที่มาศาลไม่เข้าใจภาษาไทย หรือเป็นใบ้หรือหูหนวกและอ่านเขียนหนังสือไม่ได้ ให้คู่กรณีฝ่ายที่เกี่ยวข้องจัดหาล่าม

ครั้งสำคัญที่ พรหมแดนแบ่งประเทศและทวีปที่ค่อย ๆ จางหายไปในยุคโลกไร้พรหมแดน และแน่นอนว่า ระบบกฎหมายต้องพัฒนาให้ตอบสนองต่อความ สลับซับซ้อนของสังคมให้เท่าทัน ขณะเดียวกัน

นักกฎหมายก็ต้องพัฒนาตนให้มีความรู้ที่ทันสมัย ความเป็นสากลทั้งทักษะภาษาและมุมมองความคิด เพราะโลกที่กำลังรออยู่เบื้องหน้าเป็นโลกที่ ไร้พรหมแดนขวางกั้นอีกต่อไป



บรรณานุกรม

นันทวัฒน์ บรมานันท์, “ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองของฝรั่งเศส” (๒๕๓๔) ๓:๑ วารสารกฎหมายสุโขทัย ธรรมาธิราช

บรรเจิด สิงคะเนติ, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับคดีปกครองเยอรมัน, (กรุงเทพฯ : โครงการตำราและวารสาร นิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๓)

บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญใหม่, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๔๓)

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๔๔)

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), ๒๕๓๘)

สำนักงานศาลปกครอง, คู่มือการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการศาลปกครอง, (กรุงเทพฯ : สำนักงานศาล ปกครอง, ๒๕๔๕)

Piruna Tingsabadh, *Law, Justice and Open Society in ASEAN*, (Bangkok : The Faculty of Law Thammasat University, 1997)

David Hayton, *Law's Future*, (Oxford and Portland ,Oregon : Hurt Publishing, 2000)

