**บทความวิจัย**

# สิทธิฟ้องคดีปกครองของกลุ่มอาชีพในจังหวัดมหาสารคาม
# The Rights to Institution an Administrative Case of a Career Groups in Mahasarakarm Province

**อมรรัตน์ อริยะชัยประดิษฐ์ นิ่มหนู**
**Amonrat Ariyachaipradit Nimnoo**
มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
Mahasarakham University
*E-mail: amornrat.a@msu.ac.th*
This article is presented in the 21st National Conference on Public Administration of Public Administration Association of Thailand at Thaksin University, September 26, 2025

Received: August 15, 2025; Revised: October 21, 2025; Accepted: March 4, 2025

## บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่องนี้มุ่งศึกษาประเด็นเกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดีปกครองของคณะบุคคลที่มีลักษณะเป็นกลุ่มอาชีพ โดยมีวัตถุประสงค์หลัก 4 ประการ ได้แก่ 1) ศึกษาแนวคิดและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในการฟ้องคดีปกครองของคณะบุคคลที่มีลักษณะเป็นกลุ่มอาชีพ 2) ศึกษาบรรทัดฐานและแนวปฏิบัติในการพิจารณาสิทธิในการฟ้องคดีของคณะบุคคลในพื้นที่จังหวัดมหาสารคาม 3) วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคที่กลุ่มอาชีพในจังหวัดมหาสารคามเผชิญในการเข้าถึงสิทธิในการฟ้องคดีปกครอง และ 4) พัฒนาแนวทางในการส่งเสริมสิทธิของกลุ่มอาชีพในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองอย่างมีประสิทธิภาพและเท่าเทียม

การวิจัยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยอาศัยการวิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) จากข้อมูลกฎหมาย บรรทัดฐานของศาล และกรณีศึกษาในพื้นที่จังหวัดมหาสารคาม ผลการวิจัยพบว่า แม้รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะรับรองสิทธิในการฟ้องคดีของผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำหรือการละเว้นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่การตีความสถานะของ คณะบุคคล โดยเฉพาะที่เป็นกลุ่มอาชีพซึ่งยังไม่ได้จัดตั้งเป็นนิติบุคคล ยังมีความไม่ชัดเจนในทางปฏิบัติ แม้จะมีแนวคำพิพากษาเปิดช่องให้สามารถใช้สิทธิผ่านตัวแทนในบางกรณี แต่ในระดับพื้นที่ยังพบปัญหาเชิงโครงสร้าง ข้อจำกัดด้านกฎหมาย ความไม่รู้สิทธิ และขาดกลไกสนับสนุนทางกฎหมายอย่างเพียงพอ

ผลการวิจัยพบว่าควรมีการปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมถึงกำหนดมาตรการเชิงนโยบายและแนวทางส่งเสริมให้กลุ่มอาชีพสามารถใช้สิทธิในการฟ้องคดีปกครองได้อย่างเป็นรูปธรรม อันจะนำไปสู่การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองอย่างมีประสิทธิภาพและเสมอภาคมากยิ่งขึ้น

**คำสำคัญ:** สิทธิในการฟ้องคดีปกครอง; คณะบุคคล; กลุ่มอาชีพ

## Abstract

This research aims to study the right to file an administrative lawsuit by groups of individuals organized as occupational groups. The study focuses on four main objectives: 1) To examine the concepts and legal principles related to the right of such groups to initiate administrative lawsuits; 2) To study the precedents and practical approaches in determining this right within Maha Sarakham Province; 3) To analyze the challenges and obstacles faced by occupational groups in Maha Sarakham in accessing this legal right; and 4) To develop policy proposals and practical guidelines to promote the exercise of such rights and ensure equitable access to administrative justice.

This research adopts a qualitative methodology, utilizing descriptive analysis based on legal documents, court rulings, and case studies from Maha Sarakham Province.

The findings reveal that, although the Constitution of the Kingdom of Thailand and the Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure B.E. 2542 (1999) recognize the right to file administrative lawsuits for those suffering damages caused by acts or omissions of administrative agencies or officials, the interpretation of "groups of individuals," particularly occupational groups not yet established as legal entities, remains ambiguous in practice. While some court rulings allow representatives to act on behalf of such groups under certain conditions, structural problems, legal limitations, lack of awareness, and insufficient legal support mechanisms remain significant barriers at the local level. Based on these findings, the study proposes that relevant legal provisions be amended, and that policy measures and practical mechanisms be implemented to enable occupational groups to effectively and equitably access the administrative justice system.


**Keywords:** Right to file administrative lawsuits; Groups of individuals; Occupational groups

## บทนำ

ศาลปกครองเป็นองค์กรตุลาการที่มีบทบาทสำคัญในการอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชน และหน่วยงานที่เป็นกลไกหลักในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพภายใต้ระบอบประชาธิปไตยบนพื้นฐานของหลักนิติรัฐ องค์กรนี้จัดตั้งขึ้นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและพิพากษาคดีปกครองซึ่งเป็นกรณีข้อพิพาททางปกครองระหว่างเอกชนกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ทั้งนี้เพื่อสร้างบรรทัดฐานที่ถูกต้องในการปฏิบัติราชการและป้องกันการใช้อำนาจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สำหรับบุคคลผู้มีสิทธิในการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ดังกล่าวได้กำหนดสิทธิในการฟ้องคดีปกครองไว้ว่าบุคคลที่ได้รับหรืออาจได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำหรือการละเว้นกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีสิทธินำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางปกครองได้ ซึ่งคำว่าบุคคลแม้จะครอบคลุมสิทธิของบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล แต่สถานะของ "คณะบุคคล" โดยเฉพาะกลุ่มอาชีพที่ยังไม่ได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล ยังปรากฏว่าไม่มีความชัดเจนในทางปฏิบัติ แม้ว่าแนวคำพิพากษาศาลปกครองในบางกรณีเปิดโอกาสให้ใช้สิทธิการฟ้องคดีผ่าน

ตัวแทนได้ แต่พบว่ามีข้อจำกัดด้านกฎหมายและมีประชาชนซึ่งเป็นกลุ่มอาชีพส่วนมากที่ไม่มีความรู้เรื่องสิทธิในการฟ้องคดีปกครอง

ในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รวมถึงจังหวัดมหาสารคาม มีกลุ่มอาชีพที่รวมตัวกันในลักษณะคณะบุคคลเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะภายใต้นโยบายส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชน เช่น โครงการ “หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์” (OTOP) ซึ่งสนับสนุนให้ประชาชนรวมกลุ่มพัฒนาผลิตภัณฑ์และบริการจากภูมิปัญญาท้องถิ่น แม้การรวมกลุ่มดังกล่าวจะสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชน แต่เมื่อเกิดข้อพิพาททางปกครองระหว่างกลุ่มเหล่านี้กับหน่วยงานของรัฐย่อมก่อให้เกิดปัญหาที่ต้องดำเนินการแก้ไขต่อไป ดังนั้น การกำหนดแนวทางที่ชัดเจนเกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดีปกครองของกลุ่มอาชีพในลักษณะรูปแบบคณะบุคคล จึงเป็นประเด็นสำคัญที่ควรศึกษาอย่างรอบด้าน เพื่อพัฒนากรอบกฎหมายและนโยบายที่สามารถคุ้มครองสิทธิได้อย่างมีประสิทธิภาพ เสมอภาค และสอดคล้องกับสภาพปัญหาเชิงพื้นที่

## วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิดและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในการฟ้องคดีปกครองของคณะบุคคลที่มีลักษณะเป็นกลุ่มอาชีพ
2. เพื่อศึกษาบรรทัดฐานและแนวปฏิบัติในการพิจารณาสิทธิในการฟ้องคดีของคณะบุคคลในพื้นที่จังหวัดมหาสารคาม
3. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคที่กลุ่มอาชีพในจังหวัดมหาสารคามเผชิญในการเข้าถึงสิทธิในการฟ้องคดีปกครอง
4. เพื่อพัฒนาแนวทางในการส่งเสริมสิทธิของกลุ่มอาชีพในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองอย่างมีประสิทธิภาพและเท่าเทียม

## แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### 1. แนวคิดเรื่องคดีปกครอง

กฎหมายปกครองนับเป็นเครื่องมือที่สำคัญของรัฐในฐานะที่รัฐมีอำนาจเหนือประชาชนตามหลักทฤษฎีอำนาจเหนือ กล่าวคือ การใช้อำนาจของรัฐทุกกรณีตามหลักนิติรัฐจะต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้อันถือเป็นแหล่งมีที่มาแห่งอำนาจในการใช้และการควบคุมรวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจให้อยู่ในความเหมาะสม ซึ่งการใช้อำนาจดังกล่าวต้องเป็นการรักษาสิทธิเสรีภาพและประโยชน์ของประชาชนหรือประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ

สมัยแรกเริ่มของอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองของประเทศไทยอยู่ที่พระมหากษัตริย์ ต่อมาได้เปลี่ยนเป็นฝ่ายตุลาการหรือศาลยุติธรรม ในขณะนั้นประเทศไทยมีรูปแบบของศาลไทยเป็นระบบศาลเดี่ยว คือ ศาลยุติธรรมถือเป็นองค์กรหลักในการทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวงรวมถึงคดีปกครองด้วย ภายหลังนักกฎหมายและนักการเมืองต่างมีแนวความคิดว่าคดีปกครองเป็นคดีที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากคดีทั่วไป จึงได้เสนอแนวคิดให้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นโดยมีการพัฒนาต่อเนื่องตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2475 ซึ่งได้มีการจัดตั้งกรรมการร่างกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2476 และกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ ตามพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 ขึ้น เพื่อเป็นที่ปรึกษากฎหมายและเป็นองค์กรชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองแต่ในการดำเนินงานก็ยังประสบกับปัญหาทำให้ไม่สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ จากนั้นจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 และจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ควบคู่กับคณะกรรมการร่างกฎหมายเพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาท

ทางปกครอง แม้ว่าจะมีความพยายามในการจัดตั้งศาลปกครองเรื่อยมา แต่การจัดตั้งศาลปกครองก็ยังไม่เกิดผลสำเร็จ จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้นให้แล้วเสร็จภายในสองปี นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ทำให้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ขึ้นมาและรูปแบบของศาลไทยได้เปลี่ยนเป็นระบบศาลคู่ คือ ศาลปกครองเป็นอิสระจากระบบศาลยุติธรรมอย่างเด็ดขาดและแยกพิจารณาคดีออกจากกัน จะเห็นได้ว่ากว่าจะมาเป็นศาลปกครองอย่างในปัจจุบันนี้ได้มีการผสมผสานระหว่างแนวความคิดจากพื้นฐานประเพณีสังคมแบบดั้งเดิมของประเทศไทยกับแนวความคิดซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากต่างประเทศเพื่อก่อให้เกิดความเหมาะสมกับสถานการณ์ในแต่ละช่วงเวลาและพัฒนาขึ้นเพื่อให้ประชาชนและประเทศชาติเกิดความพร้อมควบคู่กันไป โดยจุดมุ่งหมายเพื่ออำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนเมื่อเกิดคดีพิพาททางปกครองและเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพให้แก่ประชาชนทุกคนอย่างสูงสุด [1]

คดีปกครองเป็นคดีประเภทหนึ่งในทางกฎหมายมหาชน ซึ่งคดีในทางกฎหมายมหาชน ไม่ว่าจะเป็นคดีรัฐธรรมนูญ คดีเกี่ยวกับกฎหมายการคลัง หรือคดีปกครอง จะมีลักษณะพื้นฐานที่เหมือนกัน ดังนี้ [2]

ก. เป็นคดีที่คู่ความอาจเป็นเอกชนกับหน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐทั้งสองฝ่ายที่มีสถานะไม่เท่าเทียมกัน เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับกระทรวงมหาดไทย

ข. ข้อพิพาทเกิดจากการใช้อำนาจมหาชน ตามกฎหมายต่าง ๆ เช่น รัฐธรรมนูญ กฎหมายปกครอง หรือกฎหมายการคลัง

ค. มุ่งคุ้มครองทั้งประโยชน์ของเอกชนและประโยชน์สาธารณะ โดยรักษาสมดุลระหว่างกัน

ง. การพิจารณาใช้ระบบไต่สวนแทนระบบกล่าวหา เพื่อให้เหมาะสมกับคดีมหาชนที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ

สำหรับคดีที่อยู่ในความรับผิดชอบของศาลปกครอง บุคคลผู้ฟ้องคดีจะต้องได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองแบ่งออกเป็น 6 ประเภท ดังนี้ [3]

(1) คดีที่พิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่จะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือกระทำการอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยเหตุ 8 ประการ

(1.1) กระทำโดยไม่มีอำนาจ หมายความว่า ไม่กฎหมายฉบับใดให้อำนาจไว้เลย หรือมีกฎหมายให้อำนาจแต่ผู้ออกกฎหรือคำสั่ง เป็นผู้ที่กฎหมายมิได้ระบุ หรือกฎหมายให้อำนาจแต่เป็นผู้มีส่วนได้เสีย

(1.2) กระทำการนอกเหนืออำนาจ หมายความว่า ผู้ออกกฎหรือคำสั่งกระทำการนอกเหนือที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติได้

(1.3) ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หมายความว่า ข้อความในกฎหรือคำสั่งมีความขัดหรือแย้งกับกฎหมายที่สูงกว่า

(1.4) ไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น เช่น รัฐมนตรีจะออกกฎกระทรวงต้องผ่านคณะรัฐมนตรี คำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิหรือเสรีภาพบุคคลต้องผ่านการรับฟังคู่กรณี หรือการออกคำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือจะต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วย

(1.5) โดยไม่สุจริต หมายความถึง การออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองฯ เพื่อประโยชน์ของตนเองหรือพวกพ้อง

(1.6) เป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หมายความว่า อธิบายด้วยเหตุผลไม่ได้อย่างสมเหตุสมผล มีลักษณะเป็นการกระทำที่เลือกปฏิบัติเพราะเหตุต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฯลฯ เป็นต้น

(1.7) มีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร โดยพิจารณาตามหลักความได้สัดส่วน

(1.8) ใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ซึ่งหมายความว่า จะต้องเป็นการละเมิดใน 3 ลักษณะ มิฉะนั้นแล้วต้องไปฟ้องที่ศาลยุติธรรม

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ซึ่งสัญญาทางปกครอง หมายความรวมถึง สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง หรือเป็นบุคคลที่กระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

(5) คดีที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

สำหรับแนวคิดและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในการฟ้องคดีปกครองของคณะบุคคลที่มีลักษณะเป็นกลุ่มอาชีพนั้น ถือว่าการฟ้องคดีปกครองเป็นอำนาจทั่วไปของประชาชนในการใช้สิทธิดำเนินคดีทางศาลสำหรับการกระทำที่ไม่ถูกต้อง หรือที่ทฤษฎีของเยอรมันเรียกว่า “หลักการฟ้องคดีปกครองอย่างกว้าง” (Generalklausel) เป็นการให้บุคคลผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความเสียหายอันเนื่องมาจากคำสั่งทางปกครองสามารถฟ้องคดีได้โดยไม่ต้องพิจารณาว่าจะมีบทบัญญัติในกฎหมายปกครองพิเศษเฉพาะเรื่องรองรับอำนาจฟ้องนี้ไว้โดยเฉพาะหรือไม่ ซึ่งตรงข้ามกับ “หลักอำนาจฟ้องคดีปกครองตามที่มีกฎหมายบัญญัติเฉพาะราย (Enumerationsprinzip) ที่กำหนดให้ประชาชนจะฟ้องฝ่ายปกครองได้ก็ต่อเมื่อมีบทบัญญัติของกฎหมายรองรับอำนาจฟ้องนี้ไว้โดยเฉพาะ โดยมีรายละเอียดดังนี้ [4]

**ก. หลักอำนาจฟ้องคดีปกครองอย่างกว้าง (Generalklausel)**

หลักในเรื่องอำนาจฟ้องคดีปกครองอย่างกว้างมาจากแนวความคิดเสรีนิยมที่ยอมรับในการที่ประชาชนมีอำนาจฟ้องคดีปกครองต่อศาล เพื่อให้ศาลควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่อันเป็นการสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ ซึ่งเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนต่อการกระทำของฝ่ายปกครองในยอมรับให้ประชาชนผู้ถูกกระทบสิทธิมีอำนาจฟ้องต่อศาลได้ โดยไม่ต้องพิจารณาว่าจะมีบทบัญญัติรองรับอำนาจฟ้องนี้ไว้โดยเฉพาะหรือไม่ ตามทฤษฎีของเยอรมันเรียกว่า “Generalklausel” (หลักอำนาจฟ้องคดีปกครองอย่างกว้าง) โดยหลักดังกล่าวนี้เป็นที่ยอมรับในรัฐเสรีประชาธิปไตย แต่จะมีรูปแบบแตกต่างกันออกไปในแต่ละประเทศ

**ข. หลักอำนาจฟ้องคดีปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติเฉพาะราย (Enumerationsprinzip)**

หลักดังกล่าวเป็นหลักที่ประชาชนจะสามารถฟ้องฝ่ายปกครองได้เฉพาะกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งเท่านั้น บางตำราจะเรียกว่า “หลักการว่าด้วยการแยกแยะ” กล่าวคือ จะต้องมีกฎหมายโดยเฉพาะ

บัญญัติให้ฟ้องร้องได้ ซึ่งโดยทั่วไปจะได้แก่เรื่องเกี่ยวกับความรับผิดชอบของอำนาจสาธารณะ สัญญาของฝ่ายปกครอง การเวนคืน ภาษีอากร เป็นต้น

สำหรับประเทศไทยได้มีการกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาคดีปกครองได้ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งหลักเกณฑ์ในการฟ้องคดีปกครองแต่ละประเภทก็จะขึ้นอยู่กับลักษณะของข้อพิพาท กล่าวคือ ถ้าความเดือดร้อนเสียหายนั้นเป็นข้อพิพาททางปกครอง ที่มีองค์ประกอบครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด ก็ถือเป็นคดีปกครองที่ศาลปกครองสามารถรับไว้พิจารณาได้ ซึ่งหลักการเบื้องต้นนี้จะสามารถนำไปสู่การพิจารณาถึงสิทธิฟ้องคดีปกครองว่าจะมีความหมายกว้างหรือแคบอย่างไร เพราะในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองกฎหมายกำหนดเพียงแค่ว่าผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองหมายถึงผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้จากการใช้อำนาจทางปกครอง แต่มิได้กำหนดไว้ว่าผู้นั้นจะมีสถานะอย่างไร และจะฟ้องเพื่อคุ้มครองความเสียหายที่มิได้มีผลกระทบโดยตรงต่อตนเองได้หรือไม่

## 2. แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิในการดำเนินคดีในประเทศไทย

### 2.1 สิทธิในการดำเนินคดีของบุคคลธรรมดา

จุดมุ่งหมายสำคัญอย่างหนึ่งของกฎหมายคือการให้ความคุ้มครองและการรักษาประโยชน์ของบุคคลอันก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่ของบุคคลในสังคมขึ้น ในกรณีที่มีการล่วงละเมิดสิทธิและหน้าที่ของบุคคล บุคคลผู้ถูกล่วงละเมิดสิทธิสามารถฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ ซึ่งสิทธิในการฟ้องคดีปกครองของบุคคลตามมาตรา 51 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดวางหลักการว่าการใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐตามหมวดนี้ ถ้าการนั้นเป็นการทำเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง ย่อมเป็นสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ รวมตลอดทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์นั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ดังนั้นบุคคลย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ซึ่งคำว่าบุคคล หมายความถึงบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลนั่นเอง

### 2.2 สิทธิในการดำเนินคดีของนิติบุคคล

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 1(11) ได้กำหนดไว้ว่า คู่ความในในคดีจะต้องมีสภาพบุคคล ซึ่งคำว่า "บุคคล" ในที่นี้ ได้แก่ บุคคลธรรมดาและนิติบุคคลและภายใต้กฎหมายเอกชนไทย บุคคลธรรมดาหมายถึงคนทั่วไป (Natural Person) ซึ่งมีสภาพบุคคลเริ่มแต่เมื่อคลอด และมีชีวิตรอดอยู่จนกว่าจะตาย จึงจะเป็นอันสิ้นสภาพบุคคล ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 15 ส่วนนิติบุคคลจะมีขึ้นได้ก็แต่ด้วยอาศัยอำนาจแห่งประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 65 เป็นกรณีที่กฎหมายสมมติให้แยกเป็นบุคคลต่างหากจากตัวบุคคลธรรมดา ซึ่งอาจเกิดจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกฎหมายพิเศษกำหนดไว้

### 2.3 สิทธิในการดำเนินคดีของคณะบุคคลที่ไม่ใช่นิติบุคคล

ในคดีแพ่งนั้น หากคณะบุคคลที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเนื่องจากได้มีการจดทะเบียนก่อตั้งตามกฎหมายแล้ว เช่น สมาคม มูลนิธิ ห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือบริษัทจำกัด ก็จะได้รับการยอมรับว่ามีสภาพเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายและมีอำนาจดำเนินคดีในนามของตนเอง ทั้งในฐานะโจทก์หรือจำเลยได้โดยตรง ในทางกลับกัน หากคณะบุคคลไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลย่อมไม่สามารถฟ้องคดีหรือถูกฟ้องคดีในนามของคณะบุคคลนั้นได้โดยตรง การดำเนินคดีจะต้องกระทำโดยบุคคลใดบุคคลหนึ่งในคณะบุคคลในฐานะตัวแทน หรือในนามส่วนตัวของสมาชิกที่มีส่วนได้เสียโดยตรง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

สำหรับสิทธิในการดำเนินคดีปกครองของคณะบุคคลที่ไม่ใช่นิติบุคคล ยังคงเป็นประเด็นที่ไม่ชัดเจนในทางกฎหมาย แม้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 จะกำหนดให้ “ผู้ใด” ที่ได้รับหรืออาจได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีสิทธิฟ้องคดีได้ แต่โดยแนวปฏิบัติ คำว่า “ผู้ใด” มักถูกตีความให้ครอบคลุมเพียงบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลเท่านั้น ทำให้ปัจจุบันยังไม่มีบทบัญญัติที่ระบุชัดว่าคณะบุคคลซึ่งไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลสามารถฟ้องคดีปกครองได้โดยตรง ทำให้การใช้สิทธิของคณะบุคคลประเภทนี้ต้องอาศัยการดำเนินการผ่านตัวแทน หรือสมาชิกที่มีส่วนได้เสียโดยตรง และต้องพิสูจน์ความเสียหายหรือผลกระทบร่วมกันของสมาชิก ซึ่งเป็นข้อจำกัดสำคัญ

**3. แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิฟ้องคดีปกครองของคณะบุคคลในต่างประเทศ**

สิทธิฟ้องคดีปกครองของคณะบุคคลในต่างประเทศ มีดังต่อไปนี้

**3.1 สิทธิฟ้องคดีปกครองของคณะบุคคลตามกฎหมายเยอรมัน** [5]

คณะบุคคลตามความหมายของเยอรมัน หมายถึง การรวมกันของบุคคลธรรมดาหรือของนิติบุคคลโดยคณะบุคคลนั้นจะต้องดำเนินการเพื่อวัตถุประสงค์ใดวัตถุประสงค์หนึ่งร่วมกัน และอย่างน้อยที่สุดจะต้องมีการจัดองค์กร และประการสุดท้ายจะต้องมีตัวแทนขององค์กรเพื่อเป็นหลักประกันคุ้มครองสิทธิสำหรับสมาชิกขององค์กร อาทิเช่นการรวมตัวกันของบุคคลจำนวนมากบนท้องถนนมิใช่ “คณะบุคคล” หรือบุคคลจำนวนมากที่มาร่วมกันเพื่อทำการประท้วงในเรื่องใดเรื่องหนึ่งก็มิใช่ “คณะบุคคล” ในความหมายดังกล่าว

ในประเทศเยอรมันได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิของคณะบุคคลโดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองเอาไว้ในกฎหมายต่างๆ ดังนี้

1. สิทธิของคณะบุคคลตามรัฐธรรมนูญ

ประเทศเยอรมันได้กำหนดถึงการคุ้มครองสิทธิของประชาชนอันเกี่ยวข้องกับสิทธิขั้นพื้นฐานอันปรากฏตามมาตรา 19 ของรัฐธรรมนูญประเทศเยอรมันซึ่งนำมาใช้กับนิติบุคคลด้วย โดยกำหนดให้สิทธิมูลฐานย่อมมีผลบังคับถึงบรรดาองค์การที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายมหาชนเยอรมันเท่าที่สภาพของสิทธินั้นจะอำนวย กล่าวอีกนัยคือรัฐธรรมนูญประเทศเยอรมันได้คุ้มครององค์กรที่เป็นคณะบุคคลหรือองค์กรที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

2. สิทธิของคณะบุคคลตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (Verwaltungsverfahrensgesetz - VwVfG)

ตามมาตรา 11 แห่งกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเยอรมันได้กำหนดให้บุคคลที่อาจเข้าเป็นคู่กรณีได้ ได้แก่ (1) บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล (2) คณะบุคคลเท่าที่คณะบุคคลนั้นจะเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายได้ (3) เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งความต่างระหว่าง มาตรา 11(1) และ (2) จะเห็นว่า “คณะบุคคล” ในความหมายของมาตรา 11(2) หมายถึง คณะบุคคลที่ไม่มีความสามารถทางกฎหมาย หากคณะบุคคลนั้นมีความสามารถทางกฎหมายย่อมอยู่ในความหมายของมาตรา 11 (1) คือบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ซึ่งคณะบุคคลจะเป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายหรือไม่ย่อมขึ้นอยู่กับกฎหมายสารบัญญัติได้กำหนดให้คณะบุคคลมีสิทธิในเรื่องนั้นๆ หรือไม่

กรณีที่คณะบุคคลนั้นไม่มีความสามารถทางกฎหมาย แต่กฎหมายลายลักษณ์อักษรหรือกฎหมายจารีตประเพณียอมรับความสามารถย่อมทำให้คณะบุคคลนั้นสามารถฟ้องร้องหรือถูกฟ้องร้องได้ เช่น ห้างหุ้นส่วนสามัญ (die offene Handels- gesellschaft) ตามประมวลกฎหมายพาณิชย์เยอรมัน (HGB) มาตรา 105 และมาตรา 124 หรือ ห้างหุ้นส่วนทางการค้า (Kommanditgesellschaft) ตามมาตรา 161 และมาตรา 124 หรือ กลุ่มประกอบการเดินเรือ (Reedereien) ตามมาตรา 493 วรรคสาม รวมทั้งพรรคการเมืองตามกฎหมาย

ว่าด้วยพรรคการเมือง (ParteienG) มาตรา 13 รวมถึงกรณีของสหภาพแรงงาน (Gewerkschafter) ตามกฎหมายจารีตประเพณีที่ยอมรับสิทธิของคณะบุคคลด้วย

3. สิทธิของคณะบุคคลตามกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง (Verwaltungsgerichtsordnung-VwGO)

ตามมาตรา 61 แห่งกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองเยอรมัน (VwGO) ได้กำหนดว่า บุคคลที่อาจเป็นคู่ความในคดีได้ ได้แก่ 1) บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล 2) คณะบุคคลเท่าที่อาจเป็นผู้มีสิทธิในเรื่องนั้นๆ ได้ และ 3) เจ้าหน้าที่เท่าที่กฎหมายของมลรัฐกำหนด ซึ่งคำว่า “คณะบุคคล” ในที่นี้เป็นกลุ่มบุคคลที่ไม่มีความสามารถทางกฎหมายหรือมีสถานะเสมือนนิติบุคคล แต่ตามกฎหมายสารบัญญัติได้บัญญัติให้คณะบุคคลนั้นมีสิทธิในเรื่องใดเรื่องหนึ่งได้ และเมื่อมีกรณีที่เกิดข้อโต้แย้งหรือข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าว คณะบุคคลย่อมใช้สิทธิในนามของคณะบุคคลสามารถฟ้องโต้แย้งการกระทำที่โต้แย้งสิทธิของคณะบุคคลได้

**3.2 สิทธิฟ้องคดีปกครองของคณะบุคคลของกฎหมายฝรั่งเศส** [6]

การที่จะถือว่าคำฟ้องใดเป็นคำฟ้องที่ศาลสามารถรับไว้พิจารณาได้นั้น นอกจากจะต้องมีลักษณะเป็นคดีปกครองตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ข้อพิจารณาที่สำคัญที่สุดอีกประการหนึ่งคือผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง ซึ่งโดยทั่วไปในการที่จะพิจารณาถึงผู้มีสิทธิฟ้องคดีมีหลักสำคัญ 2 ประการ คือ

1) ผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถตามที่กฎหมายกำหนด (la capacité d’ester en justice) และ

2) ผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้อง (l’intérêt à agir) กับนิติกรรมทางปกครองที่จะขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอน

ในเบื้องต้นจำต้องพิจารณาถึงความสามารถในการฟ้องคดีปกครองตามที่กฎหมายกำหนดไว้ นั่นคือความสามารถของนิติบุคคล (personne morale) และคณะบุคคล (groupement privé) เท่านั้น แล้วจึงพิจารณาถึงส่วนได้เสียและประโยชน์เกี่ยวข้องในการฟ้องคดีปกครอง ซึ่งฐานะความเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายฝรั่งเศสถือแนวคิดในทางทฤษฎีว่า นิติบุคคลเป็นสิ่งที่เป็นตัวการแห่งกฎหมายอันเป็นผลมาจากการยอมรับของกฎหมายว่าสามารถมีสิทธิและหน้าที่ได้ ซึ่งการที่กฎหมายจะรับรองกลุ่มบุคคล กองทรัพย์สิน หรือองค์กรใดๆ ให้มีฐานะเป็นบุคคลที่ทรงสิทธิและหน้าที่ได้นั้น นักนิติศาสตร์ชาวฝรั่งเศสเห็นว่าจะต้องมีหลักเกณฑ์ในการที่กฎหมายจะยอมรับให้เป็นนิติบุคคล กล่าวคือ

(1) องค์กรนั้นจะต้องเป็นที่รวม (un ensemble) โดยบุคคลผู้ที่มารวมกันอาจเป็นลักษณะสมาคมหรือบริษัท หรืออาจเป็นนิติบุคคลที่มารวมตัวกันเป็นนิติบุคคลใหม่ หรืออาจเป็นกลุ่มทรัพย์สินที่มารวมตัวกันเป็นมูลนิธิ ซึ่งการรวมตัวกันนั้นจะต้องมีผลประโยชน์ส่วนรวมที่ได้รับการคุ้มครอง ได้แก่ ผลประโยชน์ของกลุ่มชนซึ่งประกอบด้วยบุคคลที่มีบางสิ่งเหมือนกัน เช่น เป็นชุมชนหรือประชาคมร่วมกัน (commune) หรือมีผลประโยชน์ร่วมกัน ทำธุรกิจหรือมีอาชีพร่วมกัน อาทิเช่นสมาคมวิชาชีพต่างๆ เป็นต้น

(2) ต้องมีการจัดระเบียบต่างๆ ของกลุ่มด้วย กล่าวคือ

ก) การจัดระเบียบนั้นจะต้องมีความมุ่งหมายบางประการของนิติบุคคล ซึ่งอาจเป็นความมุ่งหมายในทางการค้า เช่น ห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรืออาจเป็นจุดมุ่งหมายในทางการเมือง เช่น พรรคการเมือง หรือจะเป็นจุดมุ่งหมายในทางการกีฬาก็ได้ และการรวมตัวกันก็เพื่อดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือความมุ่งหมายที่ได้ตั้งไว้ การรวมตัวกันนี้จึงเป็นเรื่องเฉพาะด้านเป็นสำคัญ ซึ่งจะต้องเป็นเป้าหมายหรือประโยชน์ที่ชอบด้วยกฎหมาย

ข) การรวมตัวกันนั้นจะต้องมีองค์กรที่ทำหน้าที่ทั้งในแง่การกำหนดทิศทาง และดำเนินการด้านการ

บริหารงานภายในของนิติบุคคลนั้นเอง และการแสดงออกต่อบุคคลภายนอก องค์กรดังกล่าวก็คือบุคคลธรรมดาที่ทำหน้าที่แสดงเจตนาแทนนิติบุคคลนั้น ซึ่งเป็นวิธีการทางกฎหมาย (la procédé juridique) เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ส่วนรวมของนิติบุคคล

ค) นิติบุคคลย่อมมีปัจจัยในการดำเนินการ นิติบุคคลจึงต้องมีทรัพย์สินตลอดจนสิทธิต่างๆ เป็นของตนเองแยกต่างหากจากบุคคลธรรมดาที่มารวมกัน และมีบุคลากรที่จะดำเนินงานของตนเองด้วย

ในการพิจารณาเรื่องสิทธิฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคลฝรั่งเศสนั้น จะได้แยกพิจารณาตามประเภทของนิติบุคคลข้างต้น ดังนี้

1) นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่านิติบุคคลเป็นบุคคลที่กฎหมายสมมติขึ้นและกำหนดให้มีสิทธิหน้าที่ต่างๆ ได้ภายในขอบของกฎหมาย ดังนั้น กลุ่มองค์กรเอกชนที่ได้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายและมีสถานะเป็นนิติบุคคลแล้วย่อมสามารถที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองในสิ่งที่ตนต้องเสียหายจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองได้โดยมีกรรมการหรือหุ้นส่วนผู้มีอำนาจเป็นผู้ดำเนินการฟ้องคดีในนามนิติบุคคลนั้น

แต่กรณีที่เป็นการฟ้องคดีของนิติบุคคลซึ่งมีขึ้นเพื่อปกป้องคุ้มครองสิ่งที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ เช่น ประโยชน์ร่วมกันของสมาชิกหรือประโยชน์สาธารณะที่มิใช่ความเดือดร้อนเสียหายโดยตรงต่อตัวนิติบุคคลนั้นเองจะต้องไปพิจารณาถึงส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องของนิติบุคคลต่อกับความเสียหายที่ตนนำมาฟ้องว่าจะสามารถดำเนินการได้หรือไม่เพียงใด

2) นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน

นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจกรรมของรัฐเป็นหลัก หากนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนใดมีสถานะและสิทธิหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดแจ้งย่อมสามารถเป็นคู่ความในการพิจารณาคดีปกครองได้โดยผู้มีอำนาจเป็นผู้ฟ้องคดีในนามนิติบุคคล เช่น นายกเทศมนตรีเป็นผู้มีอำนาจในการฟ้องคดีในนามราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (les collectivité locale**)** ที่อยู่ในความรับผิดชอบของตน หรือองค์กรมหาชนอิสระที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดให้ผู้อำนวยการ (Directeur) เป็นผู้มีอำนาจในการฟ้องคดีในนามองค์กร เป็นต้น

ส่วนการฟ้องคดีของนิติบุคคลฝรั่งเศสนี้ สภาแห่งรัฐได้เคยวินิจฉัยวางหลักในเรื่องสิทธิและความสามารถในการฟ้องคดีของนิติบุคคลไว้เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาด้วย เช่น โรงเรียนซึ่งไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไม่สามารถฟ้องคดีได้, ศาลการเงินมณฑล (les chambres régionales des comptes) ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐและไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคลไม่สามารถเป็นโจทก์ฟ้องคดีได้ ดังนั้นคณะบุคคลในฝรั่งเศสที่รวมตัวและจัดตั้งขึ้นเป็นนิติบุคคลย่อมมีสิทธิในการฟ้องคดีปกครองได้

ในประเทศฝรั่งเศสมิได้มีการบัญญัติหรือให้คำจำกัดความของคำว่าคณะบุคคลไว้ในกฎหมายอย่างชัดแจ้ง แต่เมื่อได้พิจารณาถึงหลักทั่วไปในการยอมรับถึงการรวมกลุ่มกันของบุคคลหรือองค์กรในกฎหมายฝรั่งเศสแล้ว จะเห็นว่าประเทศฝรั่งเศสเปิดกว้างในเรื่องสิทธิและเสรีภาพของบุคคลและองค์กรในการที่จะมารวมกลุ่มกันเพื่อดำเนินกิจกรรมบางอย่างเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ได้แสดงเจตนาร่วมกันไว้ เช่น การรวมตัวกันเพื่อประโยชน์ในทางการประกอบธุรกิจการค้า การเมือง การกีฬา การสาธารณประโยชน์ หรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์ที่มีร่วมกัน โดยไม่จำเป็นจะต้องดำเนินการจัดตั้งเป็นนิติบุคคล เพื่อให้เป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่ตามบทบัญญัติของกฎหมายก็ได้ ซึ่งท่านเยี่ยม อรุโณทัยวิวัฒน์ เห็นว่าอาจนิยามความหมายของคำว่า “คณะบุคคล” ได้ดังนี้ คณะบุคคล หมายถึง การรวมกันของบุคคลหรือองค์กร เพื่อดำเนินกิจกรรมอย่างหนึ่งอย่างใดให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ได้แสดงเจตนาไว้ร่วมกันในรูปแบบองค์กร โดยมีตัวแทนในการดำเนินกิจการในนามองค์กร” [6]

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า คณะบุคคลที่เกิดจากการรวมตัวกันของบุคคลหรือองค์กรเพื่อดำเนินกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งโดยไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลนั้น จะไม่ได้รับการสมมติให้เป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่ต่างๆ ตามกฎหมาย แต่คณะบุคคลดังกล่าวก็อาจได้รับการรับรองสิทธิบางประการจากกฎหมาย ดังเช่นที่เคยมีแนวคำวินิจฉัยของศาลฎีกาฝรั่งเศสวางหลักไว้ว่า “กลุ่มบุคคลที่สามารถแสดงออกร่วมกันเพื่อปกป้องผลประโยชน์ที่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นผลประโยชน์ที่สมควร ย่อมเป็นกลุ่มบุคคลที่กฎหมายยอมรับและคุ้มครอง” อีกทั้งยังได้รับการรับรองสิทธิในการฟ้องคดีปกครอง ในกรณีที่คณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคล (des groupements privés) ที่ได้รับความเสียหายจากการใช้อำนาจทางปกครองว่าสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยสภาแห่งรัฐได้ซึ่งเคยมีคำวินิจฉัยวางหลักในเรื่องนี้ไว้ [6] ตัวอย่างเช่น สมาคมซึ่งยังไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เพราะยังไม่มีการแจ้งต่อทางการ (association non déclarée) สามารถที่จะฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งที่กระทบต่อประโยชน์ต่างๆ ที่ตนมีวัตถุประสงค์ให้การคุ้มครองได้ หรือมีสิทธิฟ้องคดีโต้แย้งคำสั่งที่อาจกระทบกระเทือนต่อสมาชิกของตนได้, ชมรมผู้ต่อต้านการดื่มสุราแห่งชาติเป็นกลุ่มบุคคลอิสระที่มีส่วนได้เสียในการฟ้องศาลเพิกถอนกฎกระทรวงที่สนับสนุนให้มีการกลั่นสุรากันในบ้าน โดยอ้างเหตุได้รับความเสียหายและกระทบกระเทือนทางจิตใจ, ชมรมผู้ประกอบวิชาชีพไม่สามารถยื่นขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่กระทบต่อผลประโยชน์ส่วนตัวของสมาชิกชมรมคนใดคนหนึ่งโดยไม่ได้รับอนุญาตจากสมาชิกผู้นั้นไม่ได้, ชมรมผู้ใช้แรงงานต่างชาติในฝรั่งเศสเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่จะฟ้องคดี ขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่กำหนดเงื่อนไข อันไม่เป็นธรรมในการต่ออายุใบอนุญาตทำงานให้แก่คนต่างชาติ

จากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ประเทศฝรั่งเศสได้ยอมรับในเรื่องสิทธิฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคลและคณะบุคคล โดยเฉพาะคณะบุคคลที่ไม่มีสถานะตามกฎหมายเพื่อปกป้องสิทธิประโยชน์ของตนเองในอันที่จะถูกกระทบกระเทือนจากการใช้อำนาจทางปกครอง ซึ่งอาจรวมไปถึงการฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคลและคณะบุคคลเพื่อคุ้มครองประโยชน์ที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ เช่นประโยชน์ร่วมกันของสมาชิก หรือประโยชน์สาธารณะด้วย แต่ทั้งนี้ก็จะต้องมีการพิจารณาถึงส่วนได้เสียและประโยชน์เกี่ยวของความเสียหายที่มุ่งประสงค์จะคุ้มครองด้วย

## วิธีดำเนินการวิจัย

งานวิจัยนี้ใช้วิธีการดำเนินการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยอาศัยการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลทางด้านเอกสารที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น หนังสือ ตำรา บทความ เอกสารเผยแพร่ของหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน รายงานการสัมมนา รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ รวมถึงกฎหมายในและต่างประเทศ และนำข้อมูลมาวิเคราะห์เรียบเรียงประกอบเนื้อหาจนได้ข้อสรุปและข้อเสนอแนะ

## ผลการวิจัย

### 1. บรรทัดฐานและแนวปฏิบัติในการพิจารณาสิทธิในการฟ้องคดีของคณะบุคคล

แม้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการกำหนดสิทธิของบุคคลหรือชุมชนและหน้าที่ของรัฐไว้หลายประการ เช่น มาตรา 25 กำหนดให้บุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 40 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ มาตรา 41 บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ เสนอเรื่องราวร้องทุกข์ต่อหน่วยงานของรัฐและได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว ฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ ประกอบกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มีการ

ให้สิทธิแก่คณะบุคคลสามารถเข้าเป็นคู่กรณีในการพิจารณาทางปกครองได้ซึ่งอาจอยู่ในฐานะบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล โดยใช้วิธีการมอบอำนาจให้ทนายความหรือบุคคลอื่นซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้ว และมีความรู้ความสามารถเป็นตัวแทนในการฟ้องคดีปกครอง แต่ไม่ปรากฏว่ามีการนิยามความหมายของคำว่าคณะบุคคลไว้ในกฎหมายใดกฎหมายหนึ่งเป็นการเฉพาะ อีกทั้งแนวปฏิบัติในการพิจารณาสิทธิในการฟ้องคดีของคณะบุคคลในพื้นที่จังหวัดมหาสารคามยังไม่ปรากฏตามแนวคำพิพากษาศาลปกครอง จึงทำให้สิทธิในการฟ้องคดีของคณะบุคคลมีความไม่ชัดเจนและมีข้อจำกัดจากการตีความทางกฎหมาย

**1. คณะบุคคลตามกฎหมายไทย**

หลักเกณฑ์ในการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีซึ่งถือเป็นเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองที่สำคัญโดยศาลจะมีคำสั่งรับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณาได้หรือไม่จะต้องพิจารณาในเรื่องผู้มีสิทธิในการฟ้องคดีซึ่งบทบัญญัติมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และข้อ 25 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ได้กำหนดไว้ว่าผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอานาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวแล้วสามารถแยกองค์ประกอบของการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง 3 มีประการ คือ ประการที่ 1 ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้ซึ่งได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ในเรื่องนั้น ประการที่ 2 ความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับนั้นเกิดจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง โดยความเดือดร้อนเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับนั้นนอกจากจะเกิดจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้วยังรวมถึงการมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 ด้วย กล่าวคือ ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ (ประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสียดังกล่าวถูกกระทบกระเทือน) จากมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ถึง (6) และประการที่ 3 การแก้ไขเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับนั้นต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 72 คือ คำขอให้ศาลกำหนดคำบังคับตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) ถึง (5) เพื่อแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้ง

สำหรับคำว่า“คู่กรณี”ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หมายความว่า ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี และให้หมายความรวมถึงบุคคล หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเข้ามาเป็นคู่กรณีด้วยการร้องสอด ไม่ว่าจะโดยความสมัครใจเอง หรือโดยถูกคำสั่งศาลปกครองเรียกเข้ามาในคดี ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นผู้มีส่วนได้เสีย หรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีนั้น และเพื่อประโยชน์แห่งการดำเนินกระบวนพิจารณา ให้รวมถึงผู้มีสิทธิกระทำการแทนด้วย

แม้ประเทศไทยจะมิได้มีการบัญญัติหรือให้คำจำกัดความของคำว่า “คณะบุคคล” หรือกำหนดรูปแบบของคณะบุคคลไว้ในกฎหมายใดเป็นการเฉพาะ แต่ประเทศไทยก็ยอมรับในหลักของการมีสิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่มกันของบุคคลเพื่อดำเนินกิจกรรมร่วมกัน และกฎหมายก็ยังรับรองสิทธิบางประการของคณะบุคคลไว้ด้วย เช่น สิทธิในการเข้าเป็นคู่กรณีในการพิจารณาทางปกครอง หรือสิทธิในการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เป็นต้น นอกจากนี้ กฎหมายยังได้กำหนดให้คณะบุคคลที่มีเงินได้ จะต้องเสียภาษีตามประมวลรัษฎากรด้วย เช่น ห้างหุ้นส่วนสามัญตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นต้น

จากความข้างต้นทำให้เห็นว่า แม้กฎหมายจะมิได้นิยามความหมายหรือกำหนดลักษณะของคณะบุคคลไว้เป็นการเฉพาะ แต่มีการยอมรับถึงการมีอยู่ของคณะบุคคลดังกล่าว และยังได้กำหนดสิทธิหน้าที่บางประการให้กับคณะบุคคลด้วย ดังนั้นการพิจารณารูปแบบของคณะบุคคลว่าสามารถใช้สิทธิตามกฎหมายได้เป็นอย่างไรจึงต้องเปรียบเทียบกับรูปแบบของนิติบุคคล โดยสามารถกำหนดลักษณะที่สำคัญได้ดังนี้

(1) เป็นการรวมกลุ่มกันของบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล

(2) เพื่อดำเนินกิจกรรมอย่างหนึ่งอย่างใดภายใต้กรอบวัตถุประสงค์ที่มีการตกลงร่วมกันและอยู่ภายในขอบเขตของกฎหมาย

(3) มีการดำเนินการในรูปแบบองค์กร แม้จะไม่ได้จดทะเบียนตามกฎหมายก็ตาม

(4) มีตัวแทนที่จะดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในนามคณะบุคคล

อย่างไรก็ดี ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยองค์คณะ การจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติ หน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครองและการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน พ.ศ. 2544 ข้อ 20 คู่กรณีในคดีปกครองอาจมอบอำนาจให้ทนายความหรือบุคคลอื่นซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้ว และมีความรู้ความสามารถที่อาจดำเนินการแทนผู้มอบอำนาจได้ฟ้องคดีหรือดำเนินคดีปกครองแทนคู่กรณีได้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 260/2545 กรณีผู้ฟ้องคดีทั้งห้าเป็นผู้ประกอบธุรกิจให้เช่าที่พักบริเวณท่านรอบเขื่อนศรีนครินทร์ฟ้องว่ารัฐละเลยต่อหน้าที่ไม่ดำเนินให้เอกชนปฏิบัติตามเงื่อนไข กรณีนี้ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่ารัฐเท่านั้นเป็นผู้เสียหาย

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 802/2549 ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบคนในนามสหภาพแรงงานฯ ฟ้องว่ามติของคณะกรรมการของการประปาส่วนภูมิภาคที่อนุมัติให้เอกชนผลิตน้ำประปาโดยมิชอบด้วยกฎหมายซึ่งจะทำให้รัฐเสียเปรียบ และจะทำให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน ศาลปกครองสูงสุดมองว่ามติดังกล่าวไม่เกี่ยวข้องหรือทำความเสียหายให้กับพนักงานประปาส่วนภูมิภาคที่เป็นผู้ฟ้องคดี

จะเห็นว่าการฟ้องคดีโดยคณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคล หากเป็นคณะบุคคลที่ไม่จดทะเบียนสามารถฟ้องได้โดยเป็นโจทก์ร่วมกันฟ้องคดี หรือมอบอำนาจโดยการแต่งตั้งตัวแทนในการฟ้องคดีปกครองตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 และผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองจะต้องเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากความเดือดร้อนเสียหายด้วย

**2. ปัญหาและอุปสรรคที่กลุ่มอาชีพในจังหวัดมหาสารคามเผชิญในการเข้าถึงสิทธิในการฟ้องคดีปกครอง**

จังหวัดมหาสารคามตั้งอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย มีโครงสร้างเศรษฐกิจพื้นฐานที่พึ่งพาภาคเกษตรกรรมเป็นหลัก โดยประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทำนา ครอบคลุมพื้นที่เพาะปลูกประมาณร้อยละ 85–88 ของพื้นที่จังหวัด นอกจากการทำนาแล้ว ยังมีการทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ รับจ้างทั่วไป และค้าขายในฐานะอาชีพรอง ซึ่งการทำการเกษตรส่วนใหญ่ยังคงอาศัยทรัพยากรน้ำธรรมชาติและวิถีการผลิตแบบดั้งเดิม ภาคอุตสาหกรรมท้องถิ่นในจังหวัดมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอุตสาหกรรมแปรรูปสินค้าเกษตร เช่น โรงสีข้าว โรงงานมันเส้น โรงงานแป้งมัน รวมถึงอุตสาหกรรมครัวเรือนที่เน้นการใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น เช่น การทอผ้าไหมและผ้าฝ้าย การผลิตสิ่งทอพื้นเมือง และเครื่องปั้นดินเผา อันเป็นการรวมกลุ่มอาชีพชุมชนตามแนวเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งมีบทบาทสำคัญต่อการสร้างรายได้และการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในพื้นที่หลายชุมชนได้รวมตัวกันเพื่อดำเนินกิจกรรมที่หลากหลายและสอดคล้องกับทรัพยากรในท้องถิ่น เช่น การจักสาน แปรรูปผลผลิตทางการเกษตร ผลิตน้ำหมักชีวภาพ และงานหัตถกรรม ตัวอย่างชุมชนที่มีการดำเนินงานเข้มแข็ง ได้แก่ บ้านหนองเผือก บ้านดอนมัน บ้านเหล่าน้อย บ้านห้วยทราย และบ้านดงน้อย

ซึ่งล้วนมีการผสมผสานกิจกรรมด้านการผลิต แปรรูป และการใช้ทรัพยากรท้องถิ่นอย่างเหมาะสม นอกจากนี้ยังมีกลุ่มอาชีพเฉพาะด้านที่ได้รับการส่งเสริมจากหน่วยงานรัฐและองค์กรพัฒนา เช่น กลุ่มเพาะเห็ดฟางบ้านดอนไฮ กลุ่มปลูกหม่อนเลี้ยงไหม กลุ่มเลี้ยงแพะ และกลุ่มเกษตรอินทรีย์เพื่อการท่องเที่ยวเชิงชุมชน

การรวมตัวของกลุ่มอาชีพในจังหวัดมหาสารคามปรากฏทั้งในรูปแบบคณะบุคคลและนิติบุคคล กลุ่มคณะบุคคลเป็นการรวมตัวของบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปเพื่อทำกิจการร่วมกันโดยไม่ได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล ตัวอย่างเช่น กลุ่มอาชีพเพาะเห็ดฟางบ้านดอนไฮ กลุ่มแม่บ้านเกษตรกรที่ผลิตสินค้าชุมชน OTOP และกลุ่มทอผ้าฝ้าย–ไหม ซึ่งล้วนเกิดจากความร่วมมือกันในระดับชุมชนเพื่อเพิ่มศักยภาพการผลิตและการตลาด ขณะที่การรวมตัวในรูปแบบนิติบุคคลเกิดจากการจดทะเบียนตามกฎหมาย ทำให้กลุ่มมีสิทธิและหน้าที่ทางกฎหมาย สามารถทำสัญญา ฟ้องหรือถูกฟ้อง และถือครองทรัพย์สินในนามองค์กรได้ กลุ่มในลักษณะนี้พบในรูปสหกรณ์การเกษตร เช่น สหกรณ์การเกษตรนาดูนและสหกรณ์การเกษตรบรบือ รวมถึงวิสาหกิจชุมชน เช่น วิสาหกิจชุมชนผลิตผ้าไหมบ้านเหล่าน้อย และวิสาหกิจชุมชนข้าวหอมมะลิอินทรีย์ ตลอดจนบริษัทจำกัดและสมาคมบางประเภท เช่น สมาคมผู้เลี้ยงโคเนื้อหรือสมาคมผู้เลี้ยงโคนม การมีทั้งสองรูปแบบนี้สะท้อนให้เห็นถึงความหลากหลายและความยืดหยุ่นในการจัดการกลุ่มอาชีพ ซึ่งช่วยให้ชุมชนสามารถพัฒนาเศรษฐกิจในระดับท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

เมื่อพิจารณาในประเด็นเรื่องสิทธิในการฟ้องคดีปกครอง แม้กฎหมายไทยจะเปิดโอกาสให้บุคคลและนิติบุคคลใช้สิทธิฟ้องคดีปกครองได้ แต่ในระดับพื้นที่ยังคงมีปัญหาเชิงโครงสร้างที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงสิทธิดังกล่าว ได้แก่

1. ข้อจำกัดด้านกฎหมาย จากการไม่มีบทบัญญัติรับรองสิทธิฟ้องของคณะบุคคลไว้อย่างชัดเจนจึงทำให้สิทธิการฟ้องคดีของกลุ่มอาชีพจังหวัดมหาสารคามเป็นการใช้สิทธิของบุคคลแต่ละรายหรือกลุ่มอาชีพที่จัดตั้งเป็นนิติบุคคลแล้วเท่านั้นหากได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงทำให้เกิดความไม่แน่นอน

2. ความไม่รู้สิทธิของประชาชนและกลุ่มอาชีพ จากการขาดการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับสิทธิทางศาลปกครองในบางพื้นที่และขาดการต่อเนื่อง ทำให้ไม่สามารถใช้สิทธิปกป้องผลประโยชน์ตนเองหรือส่วนรวมได้เต็มที่

3. ขาดกลไกสนับสนุนทางกฎหมายอย่างเพียงพอ เนื่องจากไม่มีหน่วยงานในพื้นที่ทำหน้าที่เป็นศูนย์ช่วยเหลือทางกฎหมายเฉพาะด้านคดีปกครอง ทำให้การดำเนินคดีมีต้นทุนสูงและซับซ้อนเกินกำลังของกลุ่มอาชีพ

จึงทำให้เห็นว่า แม้กฎหมายไทยจะยอมรับการมีอยู่ของคณะบุคคลและให้สิทธิบางประการ เช่น การเข้าเป็นคู่กรณีในการพิจารณาทางปกครอง การร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน และการเสียภาษีตามประมวลรัษฎากร แต่ยังไม่มีการนิยามหรือกำหนดรูปแบบของคณะบุคคลอย่างชัดเจนในกฎหมาย รวมถึงยังไม่มีบทบัญญัติที่รับรองสิทธิของคณะบุคคลในการฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครองโดยตรง ทำให้การใช้สิทธิฟ้องคดีปกครองยังจำกัดเฉพาะบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลเท่านั้น จึงต้องอาศัยการตีความและการเปรียบเทียบกับรูปแบบของนิติบุคคลในการกำหนดสิทธิและหน้าที่ของตนเองต่อไป

กรณีในจังหวัดมหาสารคาม พบว่ากลุ่มอาชีพในพื้นที่มีทั้งรูปแบบคณะบุคคลและนิติบุคคล โดยคณะบุคคลมักเกิดจากการรวมตัวในชุมชนเพื่อทำการผลิตหรือแปรรูปสินค้าท้องถิ่น ขณะที่นิติบุคคลเกิดจากการพัฒนากลุ่มจนสามารถจดทะเบียนเป็นสหกรณ์ วิสาหกิจชุมชน บริษัท หรือสมาคม อย่างไรก็ตาม การเข้าถึงสิทธิฟ้องคดีปกครองของกลุ่มเหล่านี้ยังมีอุปสรรคสำคัญ ได้แก่ ข้อจำกัดทางกฎหมายที่ไม่รับรองสิทธิฟ้องของคณะบุคคลอย่างชัดเจน ความไม่รู้สิทธิของสมาชิกกลุ่ม และการขาดกลไกสนับสนุนทางกฎหมายเฉพาะด้านใน

พื้นที่ ซึ่งทำให้การดำเนินคดีมีต้นทุนสูงและซับซ้อนเกินขีดความสามารถของกลุ่มอาชีพส่วนใหญ่ปัญหาเหล่านี้สะท้อนว่าการปรับปรุงกฎหมายเพียงอย่างเดียวอาจไม่เพียงพอ แต่ต้องมีการเสริมสร้างความรู้และโครงสร้างสนับสนุนทางกฎหมายในระดับพื้นที่ควบคู่กันไป

## สรุปและอภิปรายผล

ประเทศไทยได้มีแนวคิดการยอมรับการฟ้องร้องคดีปกครองขององค์กรที่เป็นนิติบุคคลและคณะบุคคล ดังจะเห็นได้จากสิทธิในการฟ้องคดีปกครองในปัจจุบันนี้ได้ถูกบัญญัติรับรองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ทำให้ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีโอกาสโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามที่กฎหมายกำหนดย่อมสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ และได้รับความคุ้มครองตามที่กฎหมายบัญญัติ

จากการศึกษาหลักการวิธีพิจารณาคดีปกครองของต่างประเทศ อันได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศเยอรมนี รวมทั้งของประเทศไทยเอง ส่วนใหญ่จะไม่ใช้หลักการฟ้องคดีปกครองโดยประชาชน (action popularis) กล่าวคือ เปิดโอกาสให้ประชาชนคนใดก็ได้นำเอาการกระทำของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองมาฟ้องคดีต่อศาลปกครอง แต่จะใช้หลักการฟ้องคดีปกครองโดยผู้มีส่วนใดเสีย กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีจะต้องมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับผลของคดีไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง เพื่อป้องกันไม่ให้คดีปกครองล้นศาล

สำหรับการฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคลและคณะบุคคลในประเทศไทยนั้น ศาลปกครองได้ยอมรับสิทธิของนิติบุคคลในการฟ้องร้องเพื่อสมาชิกขององค์กรได้ แต่สำหรับสิทธิในการฟ้องคดีเพื่อสาธารณะประโยชน์นั้นยังคงไม่ชัดเจนต้องรอคำวินิจฉัยต่อศาลปกครองต่อไป แต่สำหรับคณะบุคคลนั้นยังไม่มีความแน่ชัดในเรื่องสิทธิการฟ้องคดีปกครองในการปกป้องสมาชิกและฟ้องเพื่อสาธารณะประโยชน์แม้ว่าจะมีการยอมรับสิทธิในการเข้าเป็นคู่กรณีในการพิจารณาทางปกครองของนิติบุคคลและคณะบุคคลตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และสิทธิในการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 ไว้ก็ตาม

ส่วนแนวคิดของต่างประเทศพบว่ามีการพัฒนาหลักการของการฟ้องคดีปกครองมาเป็นเวลาช้านานจึงได้ยอมรับบทบาทของนิติบุคคลและคณะบุคคลในการฟ้องร้องคดีปกครองเพื่อปกป้องประโยชน์ของสมาชิกขององค์กร และเพื่อปกป้องสาธารณะประโยชน์อันเป็นวัตถุประสงค์ขององค์กร โดยผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองในประเทศฝรั่งเศสนั้นพบว่านิติบุคคลและคณะบุคคลจะต้องมีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ตนเองจะฟ้องด้วย ส่วนประเทศเยอรมันต้องปรากฏโดยชัดแจ้งว่า มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะให้นิติบุคคลและคณะบุคคลสามารถฟ้องร้องในประเด็นดังกล่าวได้

จากผลการวิจัย แม้กฎหมายไทยจะยอมรับการมีอยู่ของคณะบุคคลและให้สิทธิบางประการ เช่น การเข้าเป็นคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง การร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน และการเสียภาษีตามประมวลรัษฎากร แต่กฎหมายยังไม่มีการนิยามหรือกำหนดรูปแบบของคณะบุคคลอย่างชัดเจน รวมถึงยังไม่มีบทบัญญัติที่รับรองสิทธิของคณะบุคคลในการฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครองโดยตรง ส่งผลให้การใช้สิทธิฟ้องคดีปกครองจำกัดเฉพาะบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล และคณะบุคคลต้องอาศัยการตีความหรือเปรียบเทียบกับรูปแบบของนิติบุคคลเพื่อกำหนดสิทธิและหน้าที่ของตน ในจังหวัดมหาสารคามพบว่ากลุ่มอาชีพในพื้นที่มีทั้งคณะบุคคลและนิติบุคคล โดยคณะบุคคลส่วนใหญ่เกิดจากการรวมตัวในชุมชนเพื่อผลิตหรือแปรรูปสินค้า

ท้องถิ่น ส่วนการรวมตัวเป็นนิติบุคคลเกิดจากการพัฒนากลุ่มจนสามารถจดทะเบียนเป็นสหกรณ์ วิสาหกิจชุมชน บริษัท หรือสมาคม อย่างไรก็ตาม กลุ่มเหล่านี้ยังเผชิญข้อจำกัดด้านกฎหมาย ความไม่รู้สิทธิของสมาชิก และการขาดกลไกสนับสนุนทางกฎหมายเฉพาะด้าน ซึ่งทำให้การดำเนินคดีมีต้นทุนสูงและซับซ้อนเกินขีดความสามารถของกลุ่ม

เมื่อเปรียบเทียบกับหลักการในต่างประเทศ พบว่า ทั้งประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมันมีการพัฒนาหลักการฟ้องคดีปกครองมาอย่างยาวนาน และยอมรับบทบาทของนิติบุคคลและคณะบุคคลในการฟ้องร้องคดีปกครองเพื่อปกป้องประโยชน์ของสมาชิกและสาธารณะประโยชน์ โดยประเทศฝรั่งเศสกำหนดให้นิติบุคคลและคณะบุคคลต้องมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับเรื่องที่จะฟ้อง ขณะที่ประเทศเยอรมนีกำหนดให้ต้องมีกฎหมายบัญญัติรับรองสิทธิฟ้องโดยชัดแจ้ง ตรงกันข้ามกับประเทศไทยที่แม้จะมีการรับรองสิทธิเข้าเป็นคู่กรณีและสิทธิร้องเรียนในบางกระบวนการ แต่สิทธิในการฟ้องคดีปกครองเพื่อปกป้องสาธารณะประโยชน์ของคณะบุคคลยังไม่ชัดเจน ดังนั้น จึงควรพิจารณาปรับปรุงบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้ครอบคลุมสิทธิฟ้องคดีปกครองของคณะบุคคลและนิติบุคคลอย่างชัดเจน เพื่อเปิดโอกาสให้กลุ่มอาชีพในท้องถิ่น โดยเฉพาะจังหวัดมหาสารคาม สามารถใช้สิทธิทางศาลปกครองเพื่อคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์ร่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการคุ้มครองสาธารณะประโยชน์และเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนในระยะยาว

## ข้อเสนอแนะ

**ข้อเสนอแนะจากการวิจัย**

จากการวิจัยสิทธิฟ้องคดีปกครองของคณะบุคคลในรูปของกลุ่มอาชีพในจังหวัดมหาสารคาม พบว่า แม้มีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดถึงคณะบุคคลไว้แต่สถานะและสิทธิของคณะบุคคลที่มิใช่นิติบุคคลยังขาดความชัดเจนในกฎหมาย ส่งผลให้การใช้สิทธิเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของสมาชิกหรือประโยชน์สาธารณะเกิดข้อจำกัดทั้งด้านกฎหมายและกระบวนการ อีกทั้งในระดับพื้นที่ยังพบปัญหาเชิงโครงสร้าง ความไม่รู้สิทธิ และการขาดกลไกสนับสนุนทางกฎหมายอย่างเพียงพอ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการปรับใช้กฎหมาย และสร้างบรรทัดฐานในเรื่องสิทธิฟ้องคดีปกครอง จึงมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. กำหนดคำนิยาม “คณะบุคคล” ในกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง ควรกำหนดคำนิยามของคำว่าคณะบุคคล ไว้อย่างชัดเจนใน ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ดังนี้

“คณะบุคคล หมายถึง การรวมกลุ่มของบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล เพื่อดำเนินกิจกรรมอย่างหนึ่งอย่างใดภายใต้กรอบของวัตถุประสงค์ที่ได้มีการตกลงร่วมกัน และอยู่ภายในขอบเขตของกฎหมาย โดยมีการดำเนินการในรูปแบบองค์กร และมีตัวแทนในการดำเนินการในนามคณะบุคคล”

2. บัญญัติรับรองสิทธิฟ้องคดีปกครองของคณะบุคคลเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ ควรบัญญัติให้ชัดเจนในระเบียบเดียวกันว่า

“นิติบุคคลหรือคณะบุคคลใดที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองและรักษาประโยชน์สาธารณะ หรือคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของสมาชิก สามารถฟ้องคดีปกครองได้ หากพิสูจน์ได้ว่าประโยชน์ที่ตนปกป้องได้รับความกระทบกระเทือน และสมาชิกขององค์กรของตนได้รับความเสียหายโดยตรง”

3. พัฒนากลไกสนับสนุนทางกฎหมายในระดับพื้นที่

ภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรจัดตั้งหรือสนับสนุนกลไกให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมายแก่คณะบุคคลในท้องถิ่น เช่น การให้คำปรึกษาทางกฎหมาย การอบรมความรู้เกี่ยวกับสิทธิ และการจัดตั้งเครือข่ายทนายความอาสา เพื่อช่วยเหลือในการดำเนินคดีปกครอง

4. ส่งเสริมความรู้และการเข้าถึงสิทธิของคณะบุคคล

ควรมีโครงการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับสิทธิฟ้องคดีปกครองแก่คณะบุคคลในชุมชน โดยเฉพาะกลุ่มอาชีพ เพื่อสร้างความเข้าใจในกระบวนการและเงื่อนไขการใช้สิทธิ ลดข้อจำกัดจากความไม่รู้สิทธิ"

## เอกสารอ้างอิง

[1] ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2562). *คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 11 แก้ไขเพิ่มเติม). สำนักพิมพ์วิญญูชน.

[2] วศิน ยิ้มแย้ม. (2568). *หลักวิธีพิจารณาในกฎหมายมหาชน หลักการฟ้องและการดำเนินคดีในศาลปกครอง*. สำนักพิมพ์ คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.

[3] อำพน เจริญชีวินทร์. (2565). *คำอธิบายการฟ้องและการดำเนินคดีในศาลปกครอง ภาค 3 การดำเนินคดีในศาลปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 6). สำนักพิมพ์นิติธรรม.

[4] เยี่ยม อรุโณทัยวิวัฒน์. (2546). *สิทธิฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคลและคณะบุคคล* (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.

[5] กมลชัย รัตนสกาววงศ์. (2544). *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน.* โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

[6] Brown, N. and Bell, J. S. (1998). French Administrative Law (5th Ed.). Clarendon Press, อ้างอิงใน เยี่ยม อรุโณทัยวิวัฒน์. (2546). *สิทธิฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคลและคณะบุคคล* (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.