นางสาวเพลินตา ตันรังสรรค์
นิติกร สำนักกฎหมาย

บทบาทของศาลปกครอง ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่[๑]

หากจะกล่าวถึงประวัติศาสตร์ขององค์กรที่มีความสำคัญต่อการบริหารราชการแผ่นดินและวงการกฎหมายประเทศชาติบ้านเมืองในอดีตจนกระทั่งมีการวางรากฐานและพัฒนามาเป็นระบบศาลปกครองในปัจจุบันแล้ว ในที่นี้ก็คือ “สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน” (The Council of State) หรือ “สภาแห่งรัฐ” (Conseil d’Etat) อันมีกำเนิดมาจากประเทศในกลุ่มภาคพื้นยุโรปที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย หรือ Civil law เช่น ฝรั่งเศส เนเธอร์แลนด์ เบลเยียม และอิตาลี เป็นต้น โดยสภาดังกล่าวจะมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญรวม ๒ ประการ คือ เป็นที่ปรึกษาราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ซึ่งอาจจะเป็นพระมหากษัตริย์ จักรพรรดิ หรือคณะรัฐมนตรีก็ได้ แล้วแต่ระบบการเมืองการปกครองของแต่ละประเทศ และอีกประการหนึ่งคือ มีหน้าที่ในการพิจารณาข้อพิพาทระหว่างราษฎรกับรัฐ จึงอาจจะกล่าวได้ว่าสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินนี้มีอำนาจทั้งการบริหารราชการแผ่นดินและอำนาจทางการตุลาการ แต่การใช้อำนาจทางตุลาการนั้นจะทำหน้าที่เพียงการร่างคำวินิจฉัยถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงวินิจฉัย อย่างไรก็ดี ปี ค.ศ. ๑๗๘๙ สภาที่ปรึกษาดังกล่าวก็ได้ถูกยกเลิกไปเมื่อครั้งมีการปฏิวัติของประเทศฝรั่งเศส โดยนโปเลียน โบนาปาร์ต (Napoléon Bonaparte) แต่ต่อมาเมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๗๙๙ ได้มีการจัดตั้งขึ้นอีกครั้งในชื่อว่า **“The Council of State”** เพื่อเป็นองค์กรในการทำหน้าที่แก้ไขปัญหาด้านการปกครอง ร่างกฎหมาย และพิจารณาคดี (judicial role) จนกลายเป็นที่รู้จักและมีอิทธิพลต่อแนวความคิดในการจัดตั้ง **“ศาลปกครอง”** ของประเทศต่าง ๆ อย่างแพร่หลาย

สำหรับการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน หรือ The Council of State ในประเทศไทยนั้น เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ลัทธิจักรวรรดินิยมของมหาอำนาจตะวันตกกำลังแผ่ขยายอิทธิพลเข้ามาในภูมิภาค

[๑]จัดโดย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ร่วมกับสำนักงานศาลปกครอง ในการจัดโครงการ “นิติ-วิพากษ์” ครั้งที่ ๕ ปาฐกถานิติศาสตร์ ธรรมศาสตร์ ปี พ.ศ. ๒๕๖๐ เรื่อง “บทบาทของศาลปกครองในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่” ในวันจันทร์ที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๐ เวลา ๐๘.๓๐ - ๑๒.๐๐ นาฬิกา ณ ห้องจิ๊ด เศรษฐบุตร คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์.

เอเชียตะวันออกเฉียงใต้และยึดครองประเทศเพื่อนบ้านเป็นอาณานิคม รัชกาลที่ ๕ จึงทรงมีพระราชดำริที่จะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้าทัดเทียมกับนานาอารยประเทศ ทั้งนี้ก็เพื่อต้านทานการคุกคามจากมหาอำนาจตะวันตกที่มักอ้างเหตุผลในการเข้ายึดครองดินแดนของประเทศต่าง ๆ ว่าเป็นไปเพื่อสร้างความเจริญให้แก่ดินแดนที่ยังมีความล้าหลัง ประเทศไทยจึงต้องพยายามทุกวิถีทางเพื่อให้มีความทัดเทียมกับนานาอารยประเทศและหลีกพ้นจากการครอบงำของประเทศล่าอาณานิคมดังกล่าว The Council of State จึงถูกจัดตั้งขึ้นตาม **“คำประกาศว่าด้วยตั้งเคาน์ซิล แลพระราชบัญญัติ”** เมื่อวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๔๑๗ เพื่อเป็นที่ปรึกษามาประชุมร่วมกับพระองค์ในเรื่องข้อราชการที่สำคัญหรือเรื่องที่จะประกาศเป็นกฎหมายหรือแบบธรรมเนียมที่จะกำหนดไว้ในแผ่นดิน รวมทั้งมีอำนาจตรวจตราเรื่องราวทั้งหลายให้มีความถูกต้องยุติธรรม จากนั้นได้มีการตรา **“พระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตต คือ ที่ปฤกษาราชการแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๑๗”** ขึ้นใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๔๑๗ เพื่อกำหนดให้ “เคาน์ซิลออฟสเตด” หรือ “สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน” มีอำนาจหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของพระองค์ในการบริหารราชการแผ่นดินร่างกฎหมายและการพิจารณาเรื่องที่ราษฎรได้รับความเดือดร้อน

ต่อมาเมื่อประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ นายปรีดี พนมยงค์ (หลวงประดิษฐ์มนูธรรม) ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการวางรากฐานกฎหมายปกครองและนำไปสู่การจัดตั้งศาลปกครองขึ้นเพื่อทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัย “คดีปกครอง” หรือข้อพิพาททางปกครองระหว่างรัฐกับเอกชน ในลักษณะเดียวกันกับ “สภาแห่งรัฐ” (Conseil d’Etat) ของประเทศฝรั่งเศสหรือเคาน์ซิลออฟสเตดของกลุ่มประเทศภาคพื้นทวีปยุโรปอื่น ๆ ที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย **แต่เนื่องจากขณะนั้นสถานการณ์บ้านเมืองยังไม่เหมาะสมที่จะเรียกองค์กรที่ตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองว่า “ศาล” จึงใช้ชื่อองค์กรดังกล่าวว่า “คณะกรรมการกฤษฎีกา”** โดยได้ตรา **“พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช ๒๔๗๖”** ขึ้นเพื่อจัดตั้งและกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่และโครงสร้างอย่างเดียวกับ “สภาแห่งรัฐ” ของประเทศฝรั่งเศส รวมทั้งมีหน้าที่คล้ายคลึงกับ “ที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน” ในสมัยรัชกาลที่ ๕ ทั้งนี้ โดยให้คณะกรรมการกฤษฎีกาที่จัดตั้งขึ้นนี้มีฐานะเป็นกรม สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และโอนงานของกรมร่างกฎหมายเดิมซึ่งทำหน้าที่ร่างกฎหมายอยู่แล้วไปเป็นงานของคณะกรรมการกฤษฎีกาด้วย

อย่างไรก็ตาม การพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองก็ยังไม่เกิดขึ้น เนื่องจากได้กำหนดให้คณะกรรมการกฤษฎีกาจะมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองได้ก็ต่อเมื่อได้มีการตรากฎหมายให้คณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจนั้นอีกชั้นหนึ่ง ในทางปฏิบัติคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงทำหน้าที่ในด้านการร่างกฎหมายและให้คำปรึกษาทางกฎหมายแก่ฝ่ายบริหารเพียงอย่างเดียว นอกจากนี้ เมื่อมีการตรา **“พระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๔๙๒”** เพื่อจัดตั้ง **“คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์”** ขึ้นเป็นคณะกรรมการแยกต่างหากจากคณะกรรมการกฤษฎีกาในการทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองโดยเฉพาะแล้ว เพื่อแจ้งต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการตามที่เห็นควร ซึ่งนายกรัฐมนตรีจะสั่งการตามความเห็นของคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์หรือไม่ก็ได้ คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงยังไม่มีโอกาส

ทำหน้าที่เป็นองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองตามที่พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช ๒๔๗๖ บัญญัติไว้ แต่การมี “คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์” ดังกล่าว ก็ถือเป็นจุดเริ่มต้นอีกครั้งของการมีองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองให้แก่ประชาชน

ความพยายามในการอำนวยความเป็นธรรมให้แก่ประชาชนเมื่อได้รับความเดือดร้อนจากหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐในรูปแบบของคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ กลับไม่ค่อยประสบผลสำเร็จ เพราะการดำเนินการอาศัยหลักกฎหมายในทางแพ่งมากเกินไป และขาดการวางระบบการพิจารณาที่เหมาะสม จึงได้มีความพยายามครั้งใหม่ที่จะผลักดันให้เกิดองค์กรที่จะทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองในรูปแบบของ “องค์กรตุลาการ” เพื่อให้สามารถวินิจฉัยชี้ขาดตัดสินคดีได้โดยอิสระจากฝ่ายบริหารอย่างแท้จริง ดังนั้น **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ จึงได้บัญญัติให้มีการจัดตั้ง “ศาลปกครอง” ขึ้น เพื่อเป็นองค์กรที่จะเข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยให้ตราเป็นพระราชบัญญัติและแยกศาลปกครองต่างหากจากศาลยุติธรรม** ในการนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการร้องทุกข์ พ.ศ. .... เพื่อปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์เดิม เพื่อวางรากฐานในเรื่องดังกล่าวอันจะนำไปสู่ความพร้อมในการจัดตั้งศาลปกครองในอนาคต แต่ไม่ทันที่จะได้เดินหน้าวางรากฐานการจัดตั้งศาลปกครองอย่างที่ได้วางแผนไว้ก็เกิดเหตุการณ์ทางการเมือง และการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มาก็ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครอง การดำเนินการเพื่อจัดตั้งศาลปกครองจึงหยุดชะงักลงอีกครั้ง จนกระทั่งมีการตรา **“พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๑๒”** ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช ๒๔๗๖ และพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๔๙๒ และบัญญัติให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ กรรมการร่างกฎหมาย และกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

โดย **“กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์”** นั้น มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามวิธีพิจารณาคดีในลักษณะเดียวกับการพิจารณาของศาล แล้วเสนอคำวินิจฉัยให้นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควร แต่รูปแบบและผลคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้นยังไม่อาจถือว่ามีลักษณะเช่นเดียวกับศาลปกครองได้ เพราะคำวินิจฉัยของคณะกรรมการจะมีผลบังคับทางกฎหมายก็ต่อเมื่อนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลให้ความเห็นชอบเสียก่อน ในขณะที่การพิจารณาคดีในรูปแบบของศาลปกครองนั้น คำวินิจฉัยของศาลเป็นเด็ดขาดและฝ่ายปกครองต้องยอมรับปฏิบัติตาม ความพยายามในการจัดตั้งศาลปกครองจึงยังคงดำเนินต่อไป

ต่อมาใน พ.ศ. ๒๕๓๘ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔[๒] โดยได้เพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยศาลปกครองไว้ในรัฐธรรมนูญ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้รับมอบหมายให้เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยให้มีระบบศาลปกครองเป็นเอกเทศจากระบบศาลยุติธรรม และให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการของศาลปกครองด้วย แต่ได้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเสียก่อนจนในที่สุดสภาร่างรัฐธรรมนูญและคณะกรรมาธิการ

[๒]โปรดดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘ มาตรา ๑๙๕ - มาตรา ๑๙๕ เบญจ.

ยกร่างรัฐธรรมนูญ ได้เห็นชอบด้วยกับแนวความคิดดังกล่าว **"รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐" จึงบัญญัติให้มีการจัดตั้งระบบศาลปกครองขึ้นเป็นเอกเทศจากระบบศาลยุติธรรม**[๓] สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงได้ปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติที่เคยยกร่างไว้แล้วเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อรัฐสภาพิจารณาและให้ความเห็นชอบต่อไป **"พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒" จึงมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายเมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๒ เป็นต้นมา**

ทั้งนี้ **ภายหลังคณะตุลาการศาลปกครองสูงสุดและคณะตุลาการศาลปกครองชั้นต้นชุดแรกได้เข้าเฝ้าฯ ถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตร ศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองกลางก็ได้เปิดทำการเป็นครั้งแรกในประเทศไทย เมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔** จึงอาจกล่าวได้ว่าในที่สุดแล้วความพยายามในการจัดตั้งองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครอง ซึ่งเริ่มขึ้นเป็นครั้งแรกในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้สำเร็จเป็นรูปธรรมในเวลา ๑๒๗ ปี ต่อมา ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตร[๔]

ดังนั้น เพื่อเป็นการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องได้มีความรู้ ความเข้าใจในบทบาทและอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง รวมทั้งสร้างความตระหนักให้แก่ประชาชนเห็นถึงความสำคัญของสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญได้ให้ความคุ้มครองและรับรองไว้ โดยเฉพาะสิทธิที่จะเรียกร้องให้มีการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ตลอดจนเปิดโอกาสให้องค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็นและให้ข้อมูลข้อเสนอแนะเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ร่วมกับสำนักงานศาลปกครอง จึงได้จัดให้มีโครงการ "นิติ-วิพากษ์" ครั้งที่ ๕ ปาฐกถานิติศาสตร์ ธรรมศาสตร์ ปี พ.ศ. ๒๕๖๐ ในหัวข้อ **"บทบาทของศาลปกครองในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่"** ขึ้น เมื่อวันจันทร์ที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๐ ที่ผ่านมา โดยการจัดโครงการในครั้งนี้ ได้มี**พิธีลงนามในบันทึกข้อตกลงความร่วมมือทางวิชาการ (MOU)** ระหว่างมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดย ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ อธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กับสำนักงานศาลปกครอง โดย นายสุรพันธ์ บุรานนท์ รองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง รักษาราชการแทนเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง จากนั้น นายปิยะ ปะตังทา ประธานศาลปกครองสูงสุด ได้กล่าวเปิดโครงการ โดยมี นายสุรพันธ์ บุรานนท์ รองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง รักษาราชการแทนเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง เป็นผู้กล่าวรายงาน และมีการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง "บทบาทของศาลปกครองในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่" โดย **ศาสตราจารย์ ดร.อุดม รัฐอมฤต** คณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ **นายนพดล เฮงเจริญ** รองประธานศาลปกครองสูงสุด และ **ดร.เจตน์ สถาวรศีลพร** พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ สำนักงานศาลปกครอง เป็นผู้ดำเนินรายการ

---

[๓] โปรดดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ หมวด ๘ ศาล ส่วนที่ ๔ ศาลปกครอง มาตรา ๒๗๖ - มาตรา ๒๘๐.

[๔] สรุปย่อจากเอกสาร "วิวัฒนาการศาลปกครองไทย ศาลปกครองไทยใต้เบื้องพระยุคลบาท", ๒๕๖๐, สำนักงานศาลปกครอง http://www.admincourt.go.th/admincourt/upload/webcms/Court/Court_201212_160637.pdf. หน้า ๗-๒๔.

โดยการสัมมนาทางวิชาการในเรื่องดังกล่าว มีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

ศาสตราจารย์ ดร.อุดม รัฐอมฤต คณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้แสดงความคิดเห็นว่า “รัฐธรรมนูญ” เป็นกฎหมายสูงสุดที่ว่าด้วยการจัดระเบียบการปกครองของประเทศ โดยเรื่องหนึ่งที่มีความสำคัญสำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่รัฐธรรมนูญต้องบัญญัติรับรองไว้ก็คือ **“สิทธิและเสรีภาพของประชาชน”** ซึ่งประเทศไทยได้มีการบัญญัติรับรองและให้ความคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญตลอดมา โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้มีบทบัญญัติเพิ่มสิทธิเสรีภาพขึ้นใหม่หลายประการ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ก็ได้แก้ไขข้อบกพร่องในบทบัญญัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่มีอยู่เดิมให้ชัดเจนและเพิ่มเติมให้มากยิ่งขึ้น

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้ขยายความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้สามารถใช้สิทธิเสรีภาพได้อย่างเต็มที่ตราบเท่าที่ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญและกฎหมาย กล่าวคือ เปลี่ยนวิธีการรับรองและคุ้มครองใหม่จากเดิมที่รับรองและคุ้มครองเฉพาะสิทธิและเสรีภาพเฉพาะที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น เป็นว่า **“นอกจากสิทธิและเสรีภาพที่มีบทบัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มิได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมาย บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำการนั้นได้และได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ”** ดังนั้น แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้จะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นจำนวนไม่มากเท่ากับรัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช ๒๕๔๐ และพุทธศักราช ๒๕๕๐ ก็ตาม แต่ก็ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ไม่น้อยกว่าเดิม ทั้งยังขยายให้เพิ่มมากขึ้น โดยแม้จะยังไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องออกมาใช้บังคับ ประชาชนก็สามารถใช้สิทธิเสรีภาพตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้ นอกจากนี้ เหตุผลหนึ่งของการมีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพจำนวนไม่มากหรือบัญญัติไว้ไม่ยาว เพราะเห็นว่า **“ยิ่งมีบทบัญญัติมากขึ้นเท่าไร ปัญหายิ่งมีเพิ่มมากขึ้นเท่านั้น”** ดังนั้น จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์การใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคลเสียใหม่ให้ชัดเจนว่า สิทธิเสรีภาพที่มิได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญย่อมได้รับความคุ้มครองทั้งหมด เว้นแต่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นกระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น[๕] จะกระทำไม่ได้ เพื่อป้องกันไม่ให้ใช้สิทธิเสรีภาพอย่างไม่มีขอบเขต หรือไม่คำนึงถึงสังคมและผู้อื่นเหมือนที่ผ่าน ๆ มา

[๕]โปรดดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕.

ทั้งนี้ เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า “กฎหมาย” ถือเป็นข้อกำหนดหรือข้อบังคับที่ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับให้บุคคลต้องปฏิบัติ หากผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามจะมีผลทำให้ได้รับผลร้ายหรือถูกลงโทษได้ โดยผลดังกล่าว **เมื่อมีกฎหมายมากขึ้นเท่าใด บุคคลย่อมถูกบังคับให้ต้องปฏิบัติหรืองดเว้นการปฏิบัติอันมีผลเป็นการริดรอนหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพมากยิ่งขึ้นเท่านั้น** ดังนั้น เพื่อกำหนดให้รัฐจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนได้เฉพาะกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น **รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงกำหนดให้การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ**[๖] ซึ่งเงื่อนไขที่สำคัญได้แก่ บทบัญญัติมาตรา ๗๗ วรรคสอง ที่กำหนดให้ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน ตลอดจนนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอนด้วย **แต่ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย** ประกอบกับมีการกำหนดหลักการตรากฎหมายให้ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

สำหรับบทบัญญัติเกี่ยวกับ “ศาลปกครอง” รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดไว้ใน**หมวด ๑๐ ศาล ส่วนที่ ๓ ศาลปกครอง ซึ่งมี ๒ มาตรา คือ มาตรา ๑๙๗ - มาตรา ๑๙๘** โดยมาตรา ๑๙๗ กำหนดให้ *“ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”* บทบัญญัติดังกล่าวได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นการตัดทอนอำนาจของศาลปกครอง เพราะถ้อยคำที่ว่า “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” นั้น อาจส่งผลให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีการตรากฎหมายเพื่อโอนอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองไปให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้ดำเนินการแทน ซึ่งเป็นการแทรกแซงหรือส่งผลให้ศาลปกครองต้องถูกยุบหรือลดทอนอำนาจลงได้

ต่อประเด็นดังกล่าว คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขอชี้แจงว่าบทบัญญัติมาตรานี้ไม่มีเจตนารมณ์ตามที่ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์กันแต่อย่างใด **เพราะแท้จริงแล้ว มาตรา ๑๙๗ ได้ตัดอำนาจเฉพาะเรื่องการมี “ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์” เท่านั้น** กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนด “ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น” ซึ่งแตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่กำหนด “ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้” นอกจากนี้ ในการร่างรัฐธรรมนูญมาตรานี้ก็ได้ยืนอยู่บนพื้นฐานของ “ความไว้เนื้อเชื่อใจ” หรือคงหลักการของศาลปกครองไว้เหมือนเดิม เพียงแต่ต้องการเขียนให้สั้นลง ดังนั้น การตีความว่าเป็นการแทรกแซงหรือลดทอนอำนาจของศาลปกครองย่อมผิดต่อหลักธรรมชาติของการร่างรัฐธรรมนูญที่ต้องการจะพัฒนาให้ก้าวหน้ายิ่งขึ้น มิใช่ร่างรัฐธรรมนูญแล้วมีผลให้ถอยหลัง

[๖] โปรดดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖.

นายนพดล เฮงเจริญ รองประธานศาลปกครองสูงสุด ได้แสดงความคิดเห็นว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่มีความสำคัญและให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้นมีด้วยกัน ๒ ส่วนใหญ่ ๆ คือ

ส่วนที่ ๑ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยเฉพาะมาตรา ๒๕ ที่กำหนดให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพอย่างเต็มที่ ตราบเท่าที่ไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น รวมทั้งยังไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องออกมาใช้บังคับก็สามารถใช้สิทธิเสรีภาพตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้

ส่วนที่ ๒ หน้าที่ของรัฐ โดยรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้กำหนดให้รัฐมีหน้าที่จัดให้มีการดำเนินการเพื่อให้สิทธิเสรีภาพนั้นเป็นจริงได้ในทางปฏิบัติ โดยที่ประชาชนไม่ต้องไปร้องขอ และหากรัฐไม่ดำเนินการ ประชาชนและชุมชนก็มีสิทธิที่จะติดตามและเร่งรัดให้ดำเนินการ รวมทั้งฟ้องร้องให้ดำเนินการหรือรับผิดได้

การใช้สิทธิฟ้องร้องของประชาชนดังกล่าว “ศาลปกครอง” จึงเป็นองค์กรที่เข้ามามีบทบาทและอำนาจหน้าที่ที่สำคัญในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดให้ศาลปกครองแบ่งออกเป็น ๒ ชั้น คือ

(๑) ศาลปกครองสูงสุด โดยศาลปกครองสูงสุดนั้นมีเพียงศาลเดียว จึงไม่มีข้อจำกัดด้านเขตอำนาจ ดังนั้น คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด ไม่ว่ามูลคดีจะเกิดที่ใด หรือผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาอยู่ที่ใดก็สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดได้

(๒) ศาลปกครองชั้นต้น แบ่งออกเป็น

ก. ศาลปกครองกลาง มีเขตอำนาจตลอดท้องที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล

ข. ศาลปกครองในภูมิภาค ปัจจุบันมีจำนวน ๑๑ แห่ง คือ ศาลปกครองเชียงใหม่ ศาลปกครองสงขลา ศาลปกครองนครราชสีมา ศาลปกครองขอนแก่น ศาลปกครองพิษณุโลก ศาลปกครองระยอง ศาลปกครองนครศรีธรรมราช ศาลปกครองอุดรธานี ศาลปกครองอุบลราชธานี ศาลปกครองเพชรบุรี และศาลปกครองนครสวรรค์ โดยมีเขตอำนาจครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ

เมื่อมีคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองแล้ว ศาลปกครองต้องพิจารณาในเบื้องต้นก่อนว่าคดีที่ฟ้องนั้น “เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองหรือไม่” เพราะศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเฉพาะที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น กล่าวคือ เป็นคดีพิพาทระหว่างเอกชนกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเองที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ และเป็นประเภทคดีในเรื่องดังต่อไปนี้[๗]

[๗]พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ ได้กำหนดประเภทของคดีที่ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่ง และมาตรา ๗๒ ได้กำหนดอำนาจของศาลปกครองในการสั่ง ในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองจึงต้องพิจารณาประเภทของคดีตามมาตรา ๙ ควบคู่กับคำขอให้ศาลสั่งตามมาตรา ๗๒ เสมอ.

๑. คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกกฎ คำสั่ง หรือกระทำการอื่นใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น กฎกระทรวงกำหนดเวลาเปิดหรือปิดสถานบริการ ระเบียบมหาวิทยาลัยที่กำหนดให้นักศึกษาทำวิทยานิพนธ์เป็นภาษาอังกฤษ หรือกรณีที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นปฏิเสธการออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้บังคับบัญชามีคำสั่งลงโทษทางวินัยโดยไม่เป็นธรรม เป็นต้น คดีประเภทนี้เป็นคดีที่ฟ้องเพื่อขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่ง หรือสั่งห้ามการกระทำ โดยเหตุแห่งการฟ้องขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำอาจมีสาเหตุมาจากผู้ออกกฎหรือคำสั่งออกโดยไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือการออกกฎหรือคำสั่งกระทำโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ หรือกระทำโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม สร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ เป็นต้น

๒. คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร เช่น กรณีเจ้าพนักงานท้องถิ่นละเลยต่อหน้าที่ไม่ตรวจตราและออกคำสั่งให้เจ้าของอาคารรื้อถอนอาคารที่ก่อสร้างหรือต่อเติมโดยไม่ได้รับอนุญาต กรณีเจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการออกโฉนดที่ดินล่าช้าเกินสมควร กรณีที่เอกชนได้แจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนแต่พนักงานสอบสวนบ่ายเบี่ยงไม่ยอมรับแจ้งความ หรือรับแจ้งความร้องทุกข์ไว้แล้ว แต่ละเลยไม่ดำเนินการสอบสวนจนเวลาล่วงเลยไปหลายปี เป็นต้น คดีประเภทนี้เป็นคดีที่ฟ้องเพื่อขอให้ศาลสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ภายในระยะเวลาที่กำหนด

๓. คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่ง หรือจากการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร เช่น การที่เจ้าพนักงานที่ดินออกคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายและผู้ฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายดังกล่าว การฟ้องเรียกค่าทดแทนการเวนคืนหรือการรอนสิทธิจากการวางท่อประปาหรือตั้งเสาไฟฟ้าแรงสูง การที่พนักงานสอบสวนไม่ได้ดำเนินคดีกับบุคคลที่ลักทรัพย์ของผู้แจ้งความร้องทุกข์ทำให้ผู้นั้นได้รับความเสียหาย และการที่กรมทางหลวงไม่ตัดต้นไม้ข้างทางทำให้ต้นไม้หักโค่นลงมาทับรถยนต์หรือบุคคลที่สัญจรไปมา เป็นต้น คดีประเภทนี้เป็นคดีที่ฟ้องเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ใช้เงิน หรือส่งมอบทรัพย์สิน หรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการกรณีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครอง

ทั้งนี้ คดีเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้นั้นจะเห็นได้ว่ามีพัฒนาการมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะกรณีการเยียวยาความทุกข์ทรมานทางจิตใจอันเนื่องมาจากการเสื่อมเสียชื่อเสียง โดยหากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการใด ๆ อันเป็นผลให้เกิดความเสื่อมเสียเกียรติยศ ชื่อเสียงหรือความอับอายแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง[๙] ศาลปกครองอาจกำหนดให้มี

[๙]**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓๒** บัญญัติว่า
"มาตรา ๓๒ บุคคลย่อมมีสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว เกียรติยศ ชื่อเสียง และครอบครัว
การกระทำอันเป็นการละเมิดหรือกระทบต่อสิทธิของบุคคลตามวรรคหนึ่ง หรือการนำข้อมูลส่วนบุคคลไปใช้ประโยชน์ไม่ว่าในทางใด ๆ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ".

การชดใช้ค่าเสียหายทางจิตใจอันเนื่องมาจากความเสื่อมเสียหรืออับอายนั้นได้ โดยในคดีปกครองเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ศาลปกครองสูงสุดเคยพิจารณาพิพากษาให้มีการชดใช้ค่าเสียหายทางจิตใจแก่ผู้เสียหาย ซึ่งในคดีนี้ข้าราชการตำรวจได้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางอาญา จึงถูกสอบสวนทางวินัยและให้ออกจากราชการโดยมิชอบ ศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษาให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติชดใช้ค่าเสียหายทางจิตใจ เพื่อชดเชยความคับข้องใจและความทุกข์ใจจากการถูกกล่าวหาในครั้งนี้ ซึ่งทำให้เสื่อมเสียชื่อเสียง อนามัย เสียประวัติในการรับราชการ และเสียโอกาสในการเจริญก้าวหน้า[๙]

๔. คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง[๑๐] เช่น ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างเอกชนก่อสร้างถนน สะพาน อาคารเรียน หรือข้อพิพาทเกี่ยวกับการเรียกเก็บค่าสัมปทานทำไม้ป่าชายเลน หรือสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองทำกับข้าราชการที่ได้รับอนุญาตให้ลาศึกษาต่อ เป็นต้น คดีประเภทนี้เป็นคดีที่ฟ้องเพื่อขอให้ศาลพิพากษาให้ใช้เงิน หรือให้ส่งมอบทรัพย์สิน หรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการเพื่อเยียวยาความเสียหายจากการผิดสัญญาหรือเพื่อปฏิบัติตามสัญญา

๕. คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการ เช่น กรณีที่เจ้าหน้าที่ของกรมการขนส่งทางน้ำฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อมีคำสั่งให้เอกชนรื้อถอนสะพานหรือบ้านที่ปลูกรุกล้ำแม่น้ำ หรือกรณีเจ้าพนักงานท้องถิ่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อมีคำสั่งให้จับกุมและกักขังบุคคลซึ่งมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายควบคุมอาคาร เป็นต้น[๑๑]

๖. คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง เช่น กรณีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนคำชี้ขาดหรือบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง เป็นต้น[๑๑]

เมื่อคดีที่ฟ้องต่อศาลปกครองเป็นคดีประเภทที่ศาลปกครองสามารถรับไว้พิจารณาได้ดังกล่าว ศาลปกครองก็จะรับคดีไว้พิจารณา โดยการฟ้องคดีปกครองนั้น กฎหมายกำหนดให้เป็นไปโดยเรียบง่าย ไม่มีขั้นตอนที่ยุ่งยากซับซ้อน และเสียค่าใช้จ่ายน้อย แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ฟ้องคดีจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขในการฟ้องคดี ดังต่อไปนี้

<u>เงื่อนไขประการแรก</u> ผู้มีสิทธิฟ้องคดี[๑๒] โดยผู้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ต้องเป็น **ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้** อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อย่างไรก็ตาม การเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีได้นั้น ต้องพิจารณาประเภทของคดีปกครองที่ฟ้องด้วย เพราะหากเป็นผู้ที่เดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรงสามารถฟ้องได้ทุกคดี แต่ถ้าเป็นผู้ที่อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจะฟ้องได้เฉพาะคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) เท่านั้น

---

[๙]โปรดดู คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๗๐๓/๒๕๕๕.

[๑๐]มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ให้นิยามของสัญญาทางปกครองว่า **"สัญญาทางปกครอง"** หมายความรวมถึง สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ.

[๑๑]สำนักงานศาลปกครอง. **รู้ไว้ก่อนไปศาลปกครอง**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง, ๒๕๖๐. หน้า ๕.

[๑๒]โปรดดู มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒.

นอกจากนี้ **ต้องเป็นคำบังคับที่ศาลออกให้ได้ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๒ เท่านั้น** กล่าวคือ ผู้มีสิทธิฟ้องคดีนอกจากจะผู้ที่เดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายแล้ว คำขอที่ให้ศาลปกครองสั่งหรือพิพากษาอย่างไร ต้องเป็นเรื่องที่ศาลมีคำบังคับให้ได้ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๒ ด้วย ซึ่งได้แก่ กรณีเป็นคำฟ้องตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) คำบังคับคือ สั่งให้เพิกถอนหรือสั่งห้ามการกระทำ กรณีเป็นคำฟ้องตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) คำบังคับคือ สั่งให้ปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลกำหนด ส่วนกรณีเป็นคำฟ้องตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๔) คำบังคับคือ ให้ใช้เงิน ส่งมอบทรัพย์สิน กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยอาจกำหนดระยะเวลาหรือเงื่อนไขด้วยก็ได้ ดังนั้น การขอให้ศาลมีคำบังคับนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๒ แล้ว เช่น สั่งให้ย้ายจำคุก หรือลงโทษเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นคำขอที่ศาลออกคำบังคับให้ไม่ได้ แม้คดีที่ฟ้องนั้นจะเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองก็ตาม แต่เมื่อศาลออกคำบังคับไม่ได้ ศาลจึงต้องยกฟ้องหรือไม่รับไว้พิจารณา

<u>เงื่อนไขประการที่สอง</u> คดีที่นำมาฟ้องได้มีการดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง[๑๓] การปฏิบัติตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดในที่นี้คือ “การอุทธรณ์บังคับ” กล่าวคือ การอุทธรณ์ถือเป็นเงื่อนไขที่ต้องกระทำก่อนมีการฟ้องคดี หากไม่มีการอุทธรณ์จะนำคดีไปฟ้องต่อศาลไม่ได้ ยกเว้น กฎ คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการ หรือคำสั่งทางปกครองที่กฎหมายกำหนดให้เป็นที่สุด บุคคลสามารถนำไปฟ้องต่อศาลได้โดยไม่ต้องมีการอุทธรณ์หรือร้องทุกข์

อย่างไรก็ดี แม้จะได้ยื่นอุทธรณ์หรือปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดซึ่งก่อให้เกิดสิทธิในการนำคดีไปฟ้องต่อศาลได้ก็ตาม แต่จะฟ้องคดีต่อศาลไม่ได้ในทันที ทั้งนี้ เพราะต้องเข้ากรณีใดกรณีหนึ่งดังต่อไปนี้ก่อน ได้แก่

(๑) ได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้นแล้ว กล่าวคือ ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ต้องมีคำวินิจฉัยหรือสั่งการเสียก่อน หากไม่พอในในผลวินิจฉัย จึงจะมีสิทธิฟ้องคดีได้

(๒) ไม่ได้สั่งการภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ เมื่อมีกฎหมายเฉพาะกำหนดระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ไว้ ก็ต้องรอให้พ้นระยะเวลาที่กฎหมายเฉพาะนั้นกำหนดไว้เสียก่อน จึงจะมีสิทธิฟ้องคดีได้

(๓) ไม่ได้สั่งการภายในเวลาอันสมควร กล่าวคือ หากกฎหมายมิได้กำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ **ย่อมต้องนำระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ ๙๐ วัน** ซึ่งเป็นระยะเวลาขั้นสูงตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นกฎหมายกลางมาใช้บังคับ

ทั้งนี้ ในส่วนของระยะเวลาการอุทธรณ์หรือการปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดนั้น ต้องปฏิบัติภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดด้วย เพราะหากยื่นเกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้ว คู่กรณีย่อมเสียสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาล เพราะถือว่าไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง และ

[๑๓] พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด”.

เสียสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาอุทธรณ์ ขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่ก็ไม่มีอำนาจรับคำอุทธรณ์ไว้พิจารณาเพื่อวินิจฉัย ดังนั้น เมื่อคู่กรณีมายื่นอุทธรณ์ เจ้าหน้าที่จะปฏิเสธไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณาเนื่องจากยื่นเกินระยะเวลา

<u>เงื่อนไขประการที่สาม</u> ระยะเวลาในการฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๙[๑๔] กล่าวคือ ในการฟ้องคดีต้องดำเนินการฟ้องภายในระยะเวลาหรืออายุความ เช่น คดีฟ้องขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองต้องฟ้องภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่รู้เหตุแห่งการฟ้องคดี คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องฟ้องภายในระยะเวลา ๑ ปี นับแต่วันที่รู้เหตุแห่งการฟ้องคดี และคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ต้องฟ้องภายในระยะเวลา ๕ ปี นับแต่วันที่รู้เหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน ๑๐ ปี นับแต่วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี เป็นต้น

เมื่อได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขการฟ้องคดีครบถ้วนแล้ว ก็สามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลเพื่อพิจารณาพิพากษาได้ **โดยการยื่นคำฟ้องสามารถยื่นคำฟ้องได้ด้วยตนเองที่ตนมี “ภูมิลำเนา” หรือที่ “มูลคดีเกิด” หรือใช้วิธีส่งคำฟ้องทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้** และโดยปกติต้องยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งประกอบด้วย ศาลปกครองกลางและศาลปกครองภูมิภาค สำหรับ**ผู้ฟ้องคดีที่ไม่พอใจคำตัดสินของศาลปกครองชั้นต้น สามารถยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด ภายใน ๓๐ วัน** โดยศาลปกครองสูงสุดตั้งอยู่ที่กรุงเทพมหานครและมีเขตอำนาจทั่วราชอาณาจักร

อนึ่ง สำหรับเรื่องเขตอำนาจศาล แม้ผู้ฟ้องคดีจะยื่นต่อศาลปกครองกลางหรือศาลปกครองภูมิภาคซึ่งมิใช่ศาลที่ผู้ฟ้องมีภูมิลำเนาหรือศาลที่มูลคดีเกิดก็ตาม ศาลก็จะรับคดีไว้แล้วจะส่งเรื่องให้ศาลปกครองอื่นที่มีเขตอำนาจเพื่อพิจารณา ดังนั้น คดีปกครองจึงไม่มีปัญหาเรื่องการฟ้องผิดศาล นอกจากนี้ ในคดีปกครองนั้น สามารถขออนาถาได้เช่นเดียวกับวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยมีข้ออ้าง ๒ ประการคือ ไม่มีทรัพย์สินเพียงพอ ที่จะชำระค่าธรรมเนียม หรือถ้าไม่ได้รับยกเว้นจะเดือดร้อนเกินสมควร และคดีมีมูลที่จะรับฟ้องหรือรับอุทธรณ์ไว้ **เมื่อคำฟ้องมาสู่ศาลแล้ว ศาลปกครองซึ่งมีบทบาทในการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดี เนื่องจากมีระบบ วิธีพิจารณาคดี “แบบไต่สวน”** ก็จะแสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดี ทั้งจากเอกสารของคู่กรณี เช่น คำฟ้อง คำให้การ ฟ้องแย้ง คำคัดค้านคำให้การ และคำให้การเพิ่มเติม เป็นต้น หรือข้อเท็จจริงทั้งปวงที่เกี่ยวกับคดี ที่ได้จากคู่ความที่ให้ความร่วมมือในการให้ข้อเท็จจริงต่อศาล หรือจากการไต่สวนของศาล โดยศาลจะไต่สวนใครก็ได้ ไม่ว่าจะเป็นคู่กรณี บุคคลที่เกี่ยวข้องหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งแสวงหาข้อเท็จจริงได้จากพยานเอกสาร พยานวัตถุ และพยานผู้เชี่ยวชาญ ตลอดจนการไปตรวจดูสถานที่หรือเดินเผชิญสืบ และสามารถส่งประเด็นไปให้ศาลอื่นแสวงหาข้อเท็จจริงแทนก็ได้ อย่างไรก็ตาม “ศาลอื่น” ในที่นี้หมายถึงศาลปกครองเท่านั้น อาจเป็นศาลปกครองกลาง หรือศาลปกครองในภูมิภาคใด ๆ ก็ได้ แต่จะส่งให้ศาลยุติธรรมไม่ได้

---

[๑๔] **พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๙** บัญญัติว่า

“มาตรา๔๙การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีหรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น”.

สำหรับผลของคำพิพากษาหรือคำสั่ง ตามมาตรา ๗๐[๑๕] กำหนดหลักการว่า **"ไม่มีผลบังคับทันที"** ซึ่งหมายความว่า **ยังไม่ต้องปฏิบัติตามคำบังคับจนกว่าจะพ้นระยะเวลาอุทธรณ์** คือ พ้น ๓๐ วัน นับแต่วันที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งแล้วไม่มีการอุทธรณ์ **หรือจนกว่าคดีถึงที่สุด** คือ กรณีที่มีการอุทธรณ์ต้องรอการบังคับคดีไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด อันแตกต่างจากวิธีพิจารณาความแพ่งที่กำหนดให้การอุทธรณ์ไม่เป็นการทุเลาการบังคับ ซึ่งหมายความว่าเมื่อศาลพิพากษาแล้วก็บังคับคดีได้ทันที ทั้งนี้ การกำหนดให้คดีปกครองไม่มีผลบังคับทันทีนั้น เพราะเหตุผลในเรื่องของ **"ความมั่นคงแน่นอนในนิติฐานะ"** อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติได้เกิดปัญหาจากความล่าช้าของศาลในการพิจารณาคดี และกรณีมีการประวิงคดีของหน่วยงานที่อุทธรณ์ต่อศาลด้วย ซึ่งส่งผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิของผู้ฟ้องคดีเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้น จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีที่ชนะคดียื่นคำขอต่อศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุด โดยชี้แจงเหตุผลอันสมควร เพื่อให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้มีการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ทันที ในระหว่างที่หน่วยงานอุทธรณ์เพื่อประวิงคดีหรือรอศาลพิจารณาแล้วจะเสียหายซึ่งไม่อาจแก้ไขเยียวยาได้

หากจะกล่าวโดยสรุปแล้ว ผู้เขียนมีความคิดเห็นว่า **แม้ว่าหลักการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ และกำหนดให้ความคุ้มครองไว้เป็นจำนวนมากก็ตาม แต่ประชาชนอาจไม่ได้รับความคุ้มครองในสิทธิและเสรีภาพของตนก็เป็นได้ หากไม่มีการควบคุมและตรวจสอบการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น "ศาลปกครอง" จึงเป็นองค์กรที่สำคัญองค์กรหนึ่งในการเข้ามาทำหน้าที่และมีบทบาทเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ให้เกิดผลสัมฤทธิ์ได้อย่างเป็นรูปธรรม**

---

[๑๕] **พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๗๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๕๙** บัญญัติว่า

"มาตรา ๗๐ คำพิพากษาศาลปกครองให้ผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับนับแต่วันที่กำหนดในคำพิพากษาจนถึงวันที่คำพิพากษานั้นถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขกลับหรืองดเสีย

ในกรณีที่เป็นคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ให้รอการปฏิบัติตามคำบังคับไว้จนกว่าจะพ้นระยะเวลาการอุทธรณ์หรือในกรณีที่มีการอุทธรณ์ ให้รอการบังคับคดีไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด แต่ถ้าเป็นกรณีที่มีการอุทธรณ์และเป็นคดีที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดคู่กรณีฝ่ายชนะคดีอาจยื่นคำขอต่อศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุดแล้วแต่กรณี โดยชี้แจงเหตุผลอันสมควรที่ขอให้มีการปฏิบัติตามคำบังคับ และให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาคำขอและมีคำสั่งตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด".

ทั้งนี้ นอกจากต้องพิจารณาว่ารัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพกับประชาชนอย่างไรบ้างแล้ว ยังต้องพิจารณาด้วยว่า ในการใช้สิทธิฟ้องร้อง “หน่วยงานทางปกครอง” หรือ “เจ้าหน้าของรัฐ” ที่ใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองอันส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นคดีต่อศาลปกครองได้นั้น คำว่า **“หน่วยงานทางปกครอง”** และ **“เจ้าหน้าที่ของรัฐ”** ดังกล่าวซึ่งจะเป็นคู่ความในคดี มีความหมายครอบคลุมถึงกรณีใดบ้างหรือกว้างขวางมากน้อยเพียงใด ทั้งในเชิงรูปแบบหรือองค์กร และในเชิงเนื้อหา

โดยในเชิงรูปแบบ เป็นการพิจารณาว่าหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ใดบ้างที่ถือเป็นหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลปกครอง

ส่วนในเชิงเนื้อหา เป็นการพิจารณาว่าอาจมีหน่วยงานหรือบุคคลบางคนที่เป็นเอกชนแต่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง ก็ต้องถือว่าเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลปกครอง ในขณะเดียวกันแม้จะเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่การกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น มิใช่การกระทำหรือการใช้อำนาจในทางปกครอง แต่เป็นการกระทำในทางเอกชนหรือทางแพ่ง เช่น เช่าอาคาร สัญญาจ้างพนักงาน หรือการกระทำในทางอาญา เช่น การจับกุมผู้กระทำความผิด หรือการกระทำที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือการกระทำทางรัฐบาล เช่น เรื่องกิจการระหว่างประเทศ ก็ไม่อยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลปกครอง

สำหรับ **“หน่วยงานทางปกครอง”** เมื่อพิจารณาบทนิยามคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จะพบว่า มีการกำหนดลักษณะของหน่วยงานในเชิงรูปแบบว่าหน่วยงานใดบ้างเป็นหน่วยงานทางปกครอง ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้[๑๖]

๑. ราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม

๒. ราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด โดยไม่รวมอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน เนื่องจากไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

๓. ราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

๔. รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา เช่น การไฟฟ้า การประปา การรถไฟแห่งประเทศไทย และองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ เป็นต้น

๕. หน่วยงานอื่นของรัฐ ได้แก่ “องค์การมหาชน” ซึ่งตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา เช่น โรงพยาบาลบ้านแพ้ว โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ หรือ “หน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระ” เช่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือ “หน่วยงานธุรการของฝ่ายตุลาการ” เช่น สำนักงานศาลยุติธรรม หรือ “หน่วยงานธุรการของฝ่ายนิติบัญญัติ” เช่น สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

---

[๑๖]สรุปความจากคำบรรยายวิชา “การควบคุมฝ่ายปกครอง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง” ในหลักสูตรประกาศนียบัตรบัณฑิตทางกฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดย ศ.ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์, เมษายน ๒๕๕๙.

๖. หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง หน่วยงานทางปกครองประเภทนี้เป็นการพิจารณาในเชิงเนื้อหา ซึ่งพิจารณาแล้วสามารถจำแนกออกได้เป็น ๒ กลุ่ม คือ

<u>กลุ่มแรก</u> องค์กรวิชาชีพต่าง ๆ ซึ่งใช้อำนาจปกครองในการควบคุมวิชาชีพและจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ เช่น แพทยสภา สภาวิศวกร สภาสถาปนิก และสภาทนายความ เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นองค์กรที่ผูกขาดการใช้อำนาจในด้านนั้นเพียงรายเดียว และได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ ในประการที่สำคัญคือ มีพระราชบัญญัติจัดตั้งและมีอำนาจหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติกำหนด รวมทั้งมีรัฐมนตรีเป็นกรรมการด้วย

<u>กลุ่มที่สอง</u> องค์การเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจปกครอง เช่น มหาวิทยาลัยเอกชนในการอนุมัติปริญญาบัตร หรือสมาคมกีฬาต่าง ๆ ที่ส่งนักกีฬาแข่งขันในระดับประเทศ หรือบริษัทหรือห้างร้านต่าง ๆ ที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง เช่น บริษัทอู่ซ่อมรถที่ได้รับมอบหมายจากกรมการขนส่งทางบกในการตรวจสภาพรถยนต์หรือรถจักรยานยนต์ ซึ่งเฉพาะภารกิจนี้เท่านั้นที่เป็นภารกิจทางปกครอง อันทำให้อู่ซ่อมรถมีสถานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง

ส่วน **“เจ้าหน้าที่ของรัฐ”** เมื่อพิจารณาบทนิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ พบว่ามีการกำหนดลักษณะของเจ้าหน้าที่ของรัฐในเชิงรูปแบบและในเชิงเนื้อหาว่าเจ้าหน้าที่ใดบ้างที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้[๑๗]

๑. ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวจะพิจารณาเฉพาะลักษณะในเชิงรูปแบบเท่านั้นไม่ได้ แต่ต้องพิจารณาลักษณะในเชิงเนื้อหาประกอบด้วย กล่าวคือ ต้องพิจารณาว่ามีการใช้อำนาจทางปกครองด้วยหรือไม่

ยกตัวอย่างเช่น **ผู้พิพากษาหรือตุลาการ** หากใช้อำนาจตุลาการในการตัดสินคดี ไม่ได้ใช้อำนาจปกครอง ก็ไม่ถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามความหมายของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่ถ้าปฏิบัติหน้าที่ที่มิใช่งานตุลาการ เช่น ประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นประธานกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) ใช้อำนาจในเชิงบริหารงานบุคคลอันถือว่าเป็นงานในทางปกครองอย่างหนึ่ง ก็ถือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือ**นายกรัฐมนตรี** หากใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ เช่น แต่งตั้ง โยกย้าย ถือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามความหมายของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่ถ้าใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เช่น ไม่ลงนามในร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน หรือลงนามในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ถือว่าเป็นเรื่อง

[๑๗] *เพิ่งอ้าง.*

ในทางรัฐธรรมนูญ ไม่ได้ใช้อำนาจปกครอง จึงไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐตามความหมายของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งนำมาฟ้องต่อศาลปกครองไม่ได้ หรือกรณี**ประธานวุฒิสภา** หากใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจทางบริหารอันเป็นงานในทางปกครอง ถือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามความหมายของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่ถ้าปฏิบัติภารกิจของรัฐในระนาบของรัฐธรรมนูญ เช่น สอบสวนและพิจารณาเรื่องถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งอันเป็นกระบวนการในทางรัฐธรรมนูญ หรือให้สมาชิกวุฒิสภาออกจากที่ประชุมเพื่อควบคุมการประชุม ก็มิใช่การกระทำในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

๒. คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล เจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทนี้จะพิจารณาเฉพาะลักษณะในเชิงรูปแบบซึ่งมีลักษณะเป็นองค์กรกึ่งตุลาการเท่านั้นไม่ได้ แต่ต้องพิจารณาลักษณะในเชิงเนื้อหาประกอบด้วย กล่าวคือ **ต้องพิจารณาว่ามีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติ หรือไม่** ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวนี้อาจแบ่งออกได้เป็น ๓ ประเภท คือ

(๑) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คือ คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย เช่น คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร (กวฉ.) หรือคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมายต่าง ๆ

(๒) คณะกรรมการซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล เช่น คณะกรรมการต่าง ๆ หรือสภามหาวิทยาลัยต่าง ๆ ในการมีมติอนุมัติหรือไม่อนุมัติในเรื่องใด ๆ

(๓) บุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล คือ ตำแหน่งต่าง ๆ ที่กฎหมายให้อำนาจไว้ เช่น เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายควบคุมอาคาร หรือข้าราชการตั้งแต่ระดับล่างจนถึงระดับสูงสุด รวมทั้งคณะรัฐมนตรีในการมีมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล

ด้วยเหตุนี้ แม้ว่าคดีที่ฟ้องต่อศาลปกครองจะเป็นคดีประเภทที่ศาลปกครองสามารถรับไว้พิจารณาได้ก็ตาม แต่ศาลปกครองก็อาจไม่รับไว้พิจารณา หากคดีที่นำมาฟ้องนั้นมิใช่ข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเองที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้น **ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากการกระทำตามกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะสามารถยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ จึงต้องพิจารณาว่าหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่ฟ้องนั้นเป็น “หน่วยงานทางปกครอง” หรือ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามความหมายของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อันมีรายละเอียดดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นหรือไม่ประกอบด้วยเสมอ ตลอดจนคดีที่ฟ้องนั้นต้องได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ อาทิ ยื่นฟ้องภายในอายุความ เป็นผู้มีส่วนได้เสีย และเป็นคำฟ้องที่มีรูปแบบและเนื้อหาตามที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น มิฉะนั้น ศาลอาจมีคำสั่งไม่รับไว้พิจารณา หรือจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ซึ่งทำให้คดีเสร็จสิ้นออกไปจากศาลโดยที่ศาลยังไม่มีการพิจารณาในเนื้อหาของคดีก็ได้.**