
ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิชุมชนในคดีปกครอง
Problems and Obstacles to the law relating to
the Protection of Community Rights in the Administrative Case

สุริยัน กิตติยุทธพันธ์*

Suriyan Kitthiyutthaphan

สุพล อิงประสาร**

Suphol Ingprasan

บทคัดย่อ

บทความนี้เป็นการนำเสนอผลงานวิจัยเรื่องการคุ้มครองสิทธิชุมชนในคดีปกครอง มุ่งนำเสนอผลงานวิจัยในประเด็นปัญหาการคุ้มครองสิทธิชุมชนในการฟ้องและร้องสอดคดีปกครอง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดให้ชุมชนมีสิทธิและหน้าที่ร่วมมือกับรัฐในการปกป้องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เนื่องจากเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยตรง จากการศึกษาพบว่า การฟ้องคดีปกครองจะต้องอาศัยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 และมาตรา 42 ส่วนการร้องสอดเป็นไปตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อที่ 78 โดยจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรืออาจจะเดือดร้อนและมีสถานะเป็นบุคคลหรือนิติบุคคลตามกฎหมายด้วย ดังนั้นเมื่อชุมชนมิใช่บุคคลตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย จึงไม่มีสิทธิและหน้าที่ในการฟ้องหรือร้องสอด เพื่อปกป้องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ แม้ปัจจุบันจะมีประมวลวิธีพิจารณาความแพ่ง หมวด 4 ว่าด้วยการดำเนินคดีแบบกลุ่ม แต่ก็ไม่มีบทบัญญัติรับรองสิทธิและหน้าที่ไว้โดยตรงในคดีปกครอง จึงทำให้สิทธิชุมชนไม่ได้ถูกรับรองไว้ในบทบัญญัติกฎหมายจากการศึกษาขอเสนอแนะว่า ควรมีบทบัญญัติกฎหมายสารบัญญัติรองรับสิทธิชุมชน ทั้งสิทธิในการฟ้อง การร้องสอดและรับรองสถานะหรือตัวตนของชุมชน รวมทั้งให้มีหน่วยงานอิสระหรือหน่วยงานกลางในการควบคุมและดำเนินการของชุมชนในเรื่องต่างๆ ไว้ในบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าว เพื่อให้ศาลปกครองใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาสิทธิของชุมชนในการปกป้องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

คำสำคัญ : การคุ้มครอง / สิทธิชุมชน / การฟ้องคดีปกครอง

*ประจำหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี

**อาจารย์ประจำหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี

ABSTRACT

This article presents the research result relating to the protection of community rights in the Administrative Case by intending to present the research result in the issues of protect the community rights for the Administrative Case Interpleading and Prosecuting which has the objective to define the community to have the rights and duty for cooperating with the government in order to protect the natural resources because have been affected by the destruction of nature resources and environment directly. The study found that the Administrative Case Prosecuting shall follow by virtue of Section 9 and Section 42 of the Act on Establishment of Administrative Court and Administrative Court Procedure, B.E. 2542 (1999), and for the Administrative Case Interpleading shall be follow by the regulations of the Judicial Conference in the Supreme Administrative Court regarding to the Administrative Court Procedure B.E. 2543, Article 78 The prosecutor must be the persons or legal entities who have suffered or may have suffered. When the community is not the person according to the provisions of the law, therefore, has no rights and duty to prosecute or interplead for protecting the natural resources and environment. Although at the present, there is the Civil Procedure Code, Division 4, regarding to the Class Action, but there is no provision to acknowledge the rights and duty directly in the Administrative Case, so, the community rights has not been acknowledged in the legal provision. Suggesting that there should be a provision of substantive law supporting the community rights regarding to the rights for prosecuting, interpleading and acknowledging the status or identity of community, together with appointing the independent agency or the central authority to control and operate the community in various matters, and defining in such legal provision in order that the Administrative Court can use as the guideline to judge the community rights for protecting the natural resources and environment.

Keywords : Protection / Community Rights / Administrative Case Prosecution

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ชุมชน (Community) เป็นการรวมตัวกันของหน่วยสังคมที่อาศัยขึ้นอยู่กับขนาดของกลุ่ม โดยใช้คำเรียกที่แตกต่างกันออกไป เช่น ละแวก บ้าน หมู่บ้าน เมือง นคร มหานคร (ราชบัณฑิตยสถาน, 2525) อาศัยอยู่ร่วมกันในอาณาเขตบริเวณหนึ่งโดยอาศัยทรัพยากรธรรมชาติในบริเวณนั้นเพื่อการดำรงชีวิต มีวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกัน มีความสัมพันธ์ผูกพันระหว่างกันทางสังคม ในลักษณะวิถีชีวิต ขนบธรรมเนียม จารีตประเพณีหรือการอยู่ร่วมกันตามธรรมชาติโดยมีการเรียนรู้ร่วมกันและการถ่ายทอดภูมิปัญญา มีการสื่อสารติดต่อกัน มีความรู้สึกเป็นพวกเดียวกัน (กิตติศักดิ์ ปกรติ, 2550) รวมถึงมีการจัดการเพื่อให้เกิดความสำเร็จตามเป้าหมายที่ชุมชนมีความต้องการร่วมกันตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ 12 ว่าด้วยสิทธิชุมชนมาตรา 66-67 ซึ่งให้ความสำคัญกับชุมชนในการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรอนุรักษ์บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการคุ้มครองรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นต้น การดำเนิน

โครงการต่างๆ ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงจะดำเนินการไม่ได้ นอกจากได้มีการศึกษาและผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนสิทธิชุมชนในฐานะกระบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมและวัฒนธรรม(อักษราพร จุฬารัตน, 2556)

สิทธิชุมชน(Community Rights)หมายถึงสิทธิของชุมชนท้องถิ่นตามวัฒนธรรมดั้งเดิมที่สืบทอดและปฏิบัติกันมาโดยมีจารีตประเพณีเป็นกลไกทางสังคมในการควบคุมการปฏิบัติและถือเป็นสิทธิตามธรรมชาติด้วยรวมถึงสิทธิร่วม เหนือทรัพย์สินของชุมชน สมาชิกของชุมชนซึ่งทำหน้าที่ดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ จึงจะมีสิทธิใช้และได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ โดยนัยนี้สิทธิชุมชน ให้ความสำคัญกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรเพื่อส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตนมีการให้ชุมชน ชาวบ้านจำเป็นจะต้องเรียนรู้ ดูแลรักษา ปกป้องชุมชนที่เขาอาศัยอยู่เนื่องจากทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพและภูมิปัญญาเหล่านี้เป็นสิ่งที่โลกกำลังต้องการและถูกจ้องอยู่ (เสน่ห์ จามริก, 2549)

การคุ้มครองสิทธิชุมชนจึงมีความสำคัญในการใช้รูปแบบการละเมิดสิทธิกระบวนการนิยามสิทธิของชุมชน การใช้ยุทธศาสตร์สิทธิชุมชนในการต่อสู้และคุ้มครองสิทธิชุมชนไม่ใช่เป็นสิทธิที่ชุมชนใช้การพิทักษ์และปกป้องรักษาทรัพยากรหรือสถานะตัวตนของชุมชนเองเท่านั้น แต่ยังเป็นสิทธิที่ชุมชนจะสร้างประโยชน์ให้แก่สังคมไม่ว่าจะเป็นการจัดการทรัพยากรภูมิปัญญาท้องถิ่นและอื่นๆ (กิตติศักดิ์ ปกรติ, 2550) อันสอดคล้องกับหลักการของการสร้างสิทธิที่ว่าสิทธิที่เจ้าของจะอ้างความชอบธรรมของตนเองได้ หาใช่เป็นสิ่งที่เจ้าตัวกำหนดฝ่ายเดียวแต่ต้องเป็นการยอมรับจากสังคมไปพร้อมกันการสร้างการยอมรับโดยขบวนการเคลื่อนไหวผลักดันเชิงนโยบายการต่อสู้ทางวาทกรรมก็เป็นหนทางที่สำคัญ ในขณะเดียวกันสังคมก็มีหน้าที่ที่จะสนับสนุนความเข้มแข็งชุมชนด้วยจะทำให้สิทธิชุมชนจะมีความยั่งยืนอันจะเป็นหลักประกันสำคัญของสิทธิมนุษยชนในสังคมนับตั้งแต่มีแผนการพัฒนาเศรษฐกิจภายในประเทศ ซึ่งเป็นแนวทางของระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมจากแนวทางการพัฒนาประเทศภายใต้ยุคกระแสโลกาภิวัตน์ มีปัญหาที่เกิดขึ้นมากมายในสังคม ปัญหาความยากจนและความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ทวีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นผลมาจากการที่รัฐบาลบริหารประเทศโดยเน้นแต่การเติบโตของภาคธุรกิจอุตสาหกรรมเป็นหลักเหนือภาคเศรษฐกิจสังคมอื่นๆ (นิตยา โพธิ์นอก, 2557)

ในการดำเนินการฟ้องคดีและการร้องขอของสิทธิชุมชนในคดีปกครองนั้นการที่ชุมชนเป็นผู้เสียหายถือว่าเป็นกลุ่มคนหลายคนที่รวมตัวกันมาดำเนินการฟ้องคดี สิทธิชุมชนเป็นสิ่งที่มิตัวตนทางกายภาพตามข้อเท็จจริง แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์ทางกฎหมายรับรองฐานะให้เป็นสภาพบุคคล ไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคลจึงไม่อาจมีสิทธิและหน้าที่ในการกอนิติสัมพันธ์ได้อย่างสมบูรณ์ รวมถึงสิทธิในการฟ้องคดีและร้องขอเพื่อการพิทักษ์และปกป้องคุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ในส่วนบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ให้สิทธิในการฟ้องคดีปกครองเป็นบุคคล ที่เป็นบุคคลเดียวทั้งในมาตรา 9 และมาตรา 45 วรรคสาม ส่วนในเรื่องการร้องขอตนนั้นในกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติทางกฎหมายมหาชนได้บัญญัติในเรื่องการร้องขอไว้เพียงแค่นี้ให้นำเอาบทบัญญัติจากกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมหลักเกณฑ์นั้นใช้เป็นระบกกถาหา แต่ในความเสียหายของชุมชนนั้น มีลักษณะบุคคลที่ได้รับผลกระทบเป็นจำนวนมากและควรใช้ระบบในการพิจารณาเป็นระบบไต่สวนตามแบบกฎหมายมหาชน

ดังนั้น การศึกษานี้จึงมีจุดมุ่งหมายเพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมให้เห็นถึงข้อเท็จจริงที่จะสามารถหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาการคุ้มครองสิทธิชุมชนในการดำเนินการฟ้องคดีและการร้องขอในคดีปกครองโดยกำหนดให้เห็นถึงข้อเท็จจริงที่จะสามารถกำหนดให้มีการคุ้มครองสิทธิชุมชนเพื่อดำเนินการฟ้องคดีและการร้องขอในคดีปกครองให้มีความน่าเชื่อถือและความศักดิ์สิทธิ์ ตลอดจนเพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นกับ

สิทธิชุมชน เพื่อเป็นประโยชน์สูงสุดแก่สมาชิกภายในชุมชนตลอดจนเป็นการกำหนดให้สิทธิชุมชนได้มีการพิทักษ์และปกป้องรักษา คุ่มครองพื้นที่ทรัพยากรธรรมชาติอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและหวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะเป็นประโยชน์ในวงการกฎหมายและวงการวิชาการสืบไป

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงปัญหาของสิทธิชุมชนไม่มีกฎหมายบัญญัติรับรองสถานะหรือตัวตน
2. เพื่อศึกษาถึงปัญหาการใช้สิทธิฟ้องคดีของชุมชนในการพิทักษ์และปกป้องสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
3. เพื่อศึกษาถึงปัญหาการร้องขอของชุมชนในการพิทักษ์และปกป้องสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
4. เพื่อศึกษาถึงปัญหาการฟ้องคดีแบบกลุ่มของชุมชนไม่ได้บัญญัติไว้โดยตรงตามรูปแบบคดีปกครอง
5. เพื่อให้ได้มาถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิชุมชนในการฟ้องและการร้องขอในคดีปกครอง

สมมติฐานของการศึกษา

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ไม่ได้กำหนดเรื่องการคุ้มครองสิทธิชุมชนในการฟ้องและร้องขอในคดีปกครอง จึงก่อให้เกิดเป็นปัญหาในการใช้สิทธิทางศาลที่กำหนดสิทธิและหน้าที่ของชุมชนในการร่วมมือกับรัฐเพื่อปกป้องคุ้มครองดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังนั้นจึงเห็นควรเพิ่มเติมบทบัญญัติสิทธิชุมชนในกฎหมายระดับสารบัญญัติรับรองสิทธิชุมชนให้มีสถานะเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชน เพื่อให้สิทธิทางศาลได้ไว้เพิ่มเติมเป็นการคุ้มครองสิทธิชุมชนในการฟ้องคดีแบบกลุ่มโดยแยกจากการฟ้องคดีที่มีผู้ฟ้องคดีเพียงคนเดียวและกำหนดให้มีหน่วยงานอิสระที่มีหน่วยงานกลางในการดูแลและควบคุมการดำเนินการของสิทธิชุมชนในเรื่องต่างๆ

วิธีดำเนินการศึกษา

การดำเนินการศึกษาในรูปแบบวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยค้นคว้าจากเอกสารทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ รวมทั้งข้อมูลต่างๆ อันเกี่ยวข้องกับปัญหาการคุ้มครองสิทธิชุมชนในการฟ้องคดีและการร้องขอในคดีปกครอง ตลอดจนตำรากฎหมาย ตำบทยกกฎหมาย งานวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความกฎหมาย วารสารทางวิชาการ ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ หนังสือพิมพ์ ความเห็นของนักนิติศาสตร์และเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานในสาขานิติศาสตร์และสาขาอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งข้อมูลการค้นคว้าในห้องสมุดของทางมหาวิทยาลัยและของสถาบันต่างๆ รวมทั้งข้อมูลที่ได้จากการค้นคว้าทางอิเล็กทรอนิกส์ต่างๆ ที่ปรากฏอยู่บนเครือข่ายอินเทอร์เน็ต เพื่อนำมาทำการวิเคราะห์และนำมาแก้ไขปัญหาทางกฎหมายต่อไป

ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย คำพิพากษาศาลฎีกา และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 57 (1) (2) ถึงความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาการคุ้มครองสิทธิชุมชนในการฟ้องคดีและการร้องขอคดีปกครองโดยศึกษาประเด็นปัญหา สิทธิชุมชนไม่มีกฎหมายบัญญัติรับรองการคุ้มครองสิทธิชุมชนในการฟ้องคดีแบบกลุ่มของชุมชนตามหลักกฎหมายปกครองว่ามีหลักเกณฑ์ในการฟ้องคดี

และมีกฎหมายกำหนดให้ชุมชนเข้ามาเป็นผู้ร้องสอดในคดีปกครอง นอกจากนั้นผู้ศึกษาก็ได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวเพื่อนำมาเป็นข้อมูลในการนำมาวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายและได้มาซึ่งบทสรุปและข้อเสนอแนะต่อไป

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อให้ทราบถึงปัญหาของสิทธิชุมชนไม่มีกฎหมายบัญญัติรับรองสถานะหรือตัวตน
2. เพื่อให้ทราบถึงปัญหาการใช้สิทธิฟ้องคดีของชุมชนในการพิทักษ์และปกป้องสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
3. เพื่อให้ทราบถึงปัญหาการร้องสอดของชุมชนในการพิทักษ์และปกป้องสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
4. เพื่อให้ทราบถึงปัญหาการฟ้องคดีแบบกลุ่มของชุมชนไม่ได้บัญญัติไว้โดยตรงตามรูปแบบคดีปกครอง
5. เพื่อได้แนวทางในการแก้ไขปัญหาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิชุมชนในการฟ้องและการร้องสอดในคดีปกครอง

ผลการศึกษา

จากการศึกษาพบว่า

1. ปัญหาของสิทธิชุมชนไม่มีกฎหมายบัญญัติรับรองสถานะหรือตัวตน เนื่องจากปัจจุบันสิทธิชุมชนนั้นไม่มีสถานะหรือตัวตนในทางกฎหมาย สิทธิชุมชนเกิดจากบุคคลที่อยู่รวมกลุ่มกันเกิดขึ้นเป็นชุมชน เป็นสถาบันสังคมแบบหนึ่ง และก่อให้เกิดสิทธิร่วมกัน กลายเป็นสิทธิร่วมกันในชุมชน ไม่ใช่สิทธิของปัจเจกบุคคล สิทธิชุมชนนั้น เป็นสิ่งที่มิตัวตนทางกายภาพตามข้อเท็จจริง แต่ไม่มีสถานะทางกฎหมายรับรองฐานะให้เป็นสภาพบุคคล ไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคลตามกฎหมายในลักษณะแพ่ง ทั้งนี้ บุคคลแต่ละบุคคลภายในชุมชนย่อมมีสภาพและสถานะเป็นบุคคลธรรมดาตามที่กฎหมายกำหนด แต่เมื่อมีการรวมกลุ่มกันเป็นชุมชน อยู่ในรูปแบบของหน่วยทางสังคมหน่วยหนึ่ง กลับไม่มีกฎหมายบัญญัติรับรองในสภาพบุคคลที่ชัดเจน จึงไม่อาจมีสิทธิและหน้าที่ในการกอนิติสัมพันธ์ได้อย่างสมบูรณ์อย่างบุคคลธรรมดา หรือไม่อาจทำนิติกรรมบางอย่างได้ดังเช่นนิติบุคคล ทำให้กรณีที่มีการเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิชุมชนขึ้น บุคคลภายในชุมชนจึงไม่สามารถใช้สิทธิในการฟ้องคดีร่วมกันในฐานะที่เป็นชุมชนเพื่อในการพิทักษ์และปกป้องคุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องเกียรติยศ ชื่อเสียง การทำนุบำรุงรักษา และการจัดการทรัพย์สิน เสมือนมีสิทธิในการเป็นเจ้าของสาธารณสมบัติของชุมชนร่วมกัน ตลอดจนมีความสามารถในการฟ้องคดีเพื่อพิทักษ์และปกป้องทรัพยากรหรือสาธารณสมบัติในชุมชนอันจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่บุคคลภายในชุมชนอันมีสิทธิเก็บกิน หรือมีสิทธิทำประโยชน์ร่วมกัน

2. ปัญหาการใช้สิทธิฟ้องคดีของชุมชนในการพิทักษ์และปกป้องสาธารณสมบัติของแผ่นดิน การฟ้องคดีที่ประชาชนภายในชุมชนรวมกลุ่มกันมีผลกระทบและปัญหภายในชุมชน ที่เกี่ยวกับในเรื่อง ทรัพยากรป่าไม้ ดิน น้ำ รวมถึงอากาศด้วย ถือได้ว่าเป็นสาธารณสมบัติของชุมชนในการใช้ดำรงชีวิตประจำวันตามระบบนิเวศตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 45 วรรคสาม บัญญัติในเรื่องการฟ้องคดีที่มีผู้เสียหายร่วมกัน ซึ่งไม่ใช่เป็นเรื่องการฟ้องคดีปกครองของกลุ่มคนที่รวมกัน แต่เป็นคดีของบุคคลหลายคนและก็ต่างได้รับความเดือดร้อนเสียหายเหมือนกัน และเพื่อความสะดวกและรวดเร็วจึงให้สิทธิในการร่วมกันฟ้องเป็นฉบับเดียวเมื่อพิจารณาการใช้สิทธิในการฟ้องคดีในการพิทักษ์และปกป้องสาธารณสมบัติภายในชุมชน ในบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ให้

สิทธิในการฟ้องคดีปกครองเป็นบุคคล ที่เป็นบุคคลเดียวทั้งในมาตรา 9 ซึ่งใช้ถ้อยคำในบัญญัติกฎหมายว่าผู้ใด และมาตรา 45 วรรคสาม เป็นในเรื่องการให้สิทธิของบุคคลหลายคนที่มีความเดือดร้อนหรือเสียหายเหมือนกัน ร่วมกันฟ้องคดีเพื่อความสะดวกและรวดเร็ว ปัญหานี้เป็นปัญหาหลักในการใช้สิทธิในการฟ้องคดีเพื่อปกป้อง สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่เป็นสิ่งที่ชุมชนถือครองร่วมกันและมีการจัดการและกำกับดูแล รวมถึงในการใช้ ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อดำเนินชีวิตของประชาชนภายในชุมชน

3. ปัญหาการร้องสอดของชุมชนในการพิทักษ์และปกป้องสาธารณสมบัติของแผ่นดิน การนำเอา หลักเกณฑ์จากบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ในคดีปกครองที่ เกี่ยวกับการดูแลคุ้มครอง รักษา ปกป้องทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ ทั้งป่าไม้ ลำธาร ทะเล ป่าชายเลน รวมถึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่เป็นพื้นที่ในการดำรงชีวิตของสมาชิกภายในชุมชนนั้น จะสามารถนำมาบังคับใช้ได้เพียงใด หากยังมีปัญหาเกี่ยวกับข้อกฎหมายในการดำเนินการร้องสอดขอเข้าร่วมเป็น คู่ความในคดีที่เกี่ยวกับชุมชน จากศึกษาระบบวิธีพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งใช้ระบบไต่สวน โดยศาลจะเป็น ผู้ดำเนินการไต่สวนเอง กล่าวคือ มีอำนาจในการสืบพยาน หรือเรียกพยานหลักฐานได้อย่างกว้างขวางเพื่อ ประโยชน์ในการพิจารณาคดี แต่ในส่วนของผู้คัดค้าน จะใช้ระบบกล่าวหา การนำเสนอพยานหลักฐานต่างๆ ต้องอยู่บนพื้นฐานความเท่าเทียมกันของคู่ความ คู่ความจะต้องเปิดเผยพยานหลักฐานให้อีกฝ่ายหนึ่งทราบก่อน การพิจารณา ศาลจึงมีบทบาทในการแสวงหาพยานหลักฐานจำกัด จึงอาจก่อให้เกิดปัญหาในการนำเอา หลักเกณฑ์จากบทบัญญัติในประมวลวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม เนื่องจากการร้องสอดของ ชุมชนนั้น ต้องเป็นกรณีการฟ้องคดีกับหน่วยงานของรัฐ หากใช้ระบบกล่าวหาในการพิจารณาคดีย่อมเกิด ความเสียเปรียบแก่ฝ่ายชุมชนหรือสมาชิกภายในชุมชน ในกรณีเรื่องของการพิสูจน์ หากชุมชนกล่าวอ้าง ข้อเท็จจริงขึ้นบางประการ แต่หากฝ่ายชุมชนนั้นไม่สามารถนำพยานหลักฐานอันเป็นเอกสารราชการจากฝ่ายรัฐ มาพิสูจน์ได้ความจริงหรือความเสียหายได้ จึงก่อให้เกิดเป็นผลเสียต่อรูปคดีของฝ่ายชุมชนได้

4. ปัญหาการฟ้องคดีแบบกลุ่มของชุมชนไม่ได้บัญญัติไว้โดยตรงตามรูปแบบคดีปกครอง การดำเนินคดีแบบกลุ่มตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มีรูปแบบในการตัดสินคดีเป็นรูปแบบ กล่าวหา โดยมีการดำเนินคดีที่ศาลอนุญาตให้เสนอคำฟ้องต่อศาล เพื่อให้มีคำพิพากษาแสดงสิทธิของผู้เสียหาย และสมาชิกกลุ่มของผู้เสียหาย โดยในคดีละเมิด คดีผิดสัญญา คดีเรียกร้องตามสิทธิต่างๆ เช่น ในกฎหมาย เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ที่มีกลุ่มบุคคลได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากข้อเท็จจริงและหลักกฎหมายเดียวกัน โดยร่วมกันก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องร่วมกันของบุคคลที่มีลักษณะกลุ่มเป็นลักษณะเฉพาะ โดยมีตัวอย่างของกรณีที่ สามารถดำเนินคดีแบบกลุ่มได้ การที่จะฟ้องคดีแบบกลุ่มได้ต้องมีลักษณะของกลุ่มที่เฉพาะ รวมทั้งมีปัญหาและ ผลกระทบที่มีลักษณะเหมือนกัน ดังนั้นเมื่อเกิดข้อพิพาททางกฎหมายในการฟ้องคดีแบบกลุ่มจึงควรใช้รูปแบบ ระบบไต่สวน เพื่อให้ศาลปกครองสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดีและพยานหลักฐานที่จำเป็นแก่การพิสูจน์ ข้อเท็จจริงให้ได้มากที่สุดและอย่างรอบด้านที่สุด กล่าวคือก่อให้เกิดดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะและ ประโยชน์ส่วนตัวของเอกชนในการฟ้องคดีแบบกลุ่มนั้นของชุมชนในคดีปกครองนั้น ถ้าใช้ประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความแพ่งมาใช้ในการตัดสินคดีความจะทำให้เกิดความไม่สะดวกและไม่เป็นธรรมในการตัดสินคดี โดยปกติในการฟ้องคดีศาลแพ่งจะฟ้องคดีดังกล่าวก็ฟ้องเป็นคดีแพ่ง แต่ถ้าหากเป็นคดีปกครองก็ต้องฟ้องทาง ศาลปกครอง และในทางพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 รวมถึง การดำเนินคดีแบบกลุ่มในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ก็ยังมีบทบัญญัติกฎหมายในการฟ้องคดีแบบ กลุ่มไม่เพียงพอต่อการฟ้องคดีแบบกลุ่มและการคุ้มครองชุมชน ในเรื่องการสงวนสิทธิตามคำพิพากษา เป็นการที่ ให้ศาลสามารถกำหนดเงื่อนไขของคำพิพากษาอันเป็นการสงวนสิทธิไว้เพื่อดูอาการของผู้เสียหาย เนื่องจาก

การดำเนินคดีแบบกลุ่มของชุมชนเป็นคดีที่มีความเสียหายที่เกิดแก่ร่างกาย อาชีวนามัย ความเสียหายในขั้นที่สุดโดยที่อาจจะยังไม่ปรากฏไว้อย่างชัดเจน เพื่อกำหนดให้สมาชิกกลุ่มของชุมชนที่มีกรณีได้รับความเสียหายเพิ่มขึ้นจากเดิม รวมถึงในการดำเนินคดีแบบกลุ่มที่ระบุไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หลักเกณฑ์นั้นใช้เป็นระบบกล่าวหา แต่ในการเสียหายของชุมชนนั้นมีลักษณะจำนวนมากและควรใช้ระบบในการพิจารณาเป็นระบบไต่สวนตามแบบกฎหมายมหาชน โดยขั้นตอนการดำเนินคดีแบบกลุ่มนั้นไม่ใช่แบบวิธีสืบพยานตามกฎหมายแพ่ง แต่เป็นการพิสูจน์ความเสียหายโดยที่สมาชิกของชุมชนจะถูกศาลเรียกมาพิสูจน์ความจริงโดยการไต่สวนตามความเสียหาย

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะในการนำผลงานวิจัยไปใช้

สามารถเพิ่มช่องทางในการอำนวยความสะดวก และความยุติธรรมให้กับชุมชนที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายก็ได้ อาจจะได้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายก็ได้ หรือเพื่อในการพิทักษ์รักษาปกป้องสาธารณสมบัติของชาติไว้ก็ดี ให้สามารถมีสิทธิมีเสียงในทางกฎหมายเพื่อทำการพิทักษ์และปกป้องคุ้มครองสาธารณสมบัติของชาติที่นับวันจะลดน้อยลง อันเนื่องมาจากการเพิกเฉยของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจปล่อยปละละเลยให้โดนเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐวิสาหกิจเข้ามาบุกรุกในพื้นที่ที่เป็นที่อยู่อาศัยของชุมชนและเป็นสาธารณสมบัติของชาติ ซึ่งกลายเป็นปัญหาใหญ่ระดับชาติที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนเป็นวงกว้าง จึงมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. เห็นควรมีบทบัญญัติกฎหมายสารบัญญัติรับรองสถานะหรือตัวตนในส่วนของสิทธิชุมชน โดยบัญญัติให้สิทธิชุมชนมีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชน และให้สิทธิชุมชนมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาปกป้องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินในพื้นที่ที่ชุมชนได้อาศัยอยู่ พร้อมทั้งกำหนดขอบเขต วัตถุประสงค์ เพื่อที่สามารถให้ชุมชนดำเนินการฟ้อง หรือเรียกร้องสิทธิต่างๆ ที่เกี่ยวกับสาธารณสมบัติของชาติ

2. ในการฟ้องคดีของชุมชนนั้น ส่วนใหญ่จะเป็นการรวมกลุ่มของผู้เสียหายหรือได้รับผลกระทบจากการพิทักษ์และปกป้องสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ควรให้ศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคดีและกำหนดหลักเกณฑ์ในกรณีที่ชุมชนฟ้องคดีเพื่อพิทักษ์และปกป้องสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ไม่ใช่เพื่อประโยชน์ของตัวเอง จึงควรพิจารณาในศาลปกครองมากกว่าใช้ระบบศาลยุติธรรมในเรื่องการสืบพยานและการไต่สวนหาความจริง ในการฟ้องคดีนอกจากเพื่อการเยียวยาความเสียหายและสร้างความเป็นธรรมให้แก่ชุมชนแล้ว ควรให้รัฐกำหนดนโยบายในการพัฒนาและฟื้นฟูความเสียหายที่ชุมชนได้รับจากผลกระทบการปกป้องสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

3. ในบทบัญญัติของกฎหมายมหาชนได้บัญญัติในเรื่องการร้องสอดไว้เพียงแค่นี้ให้นำเอาบทบัญญัติจากกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม เห็นควรมีการแก้ไขเพื่อเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ไว้เพื่อให้ศาลปกครองนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวไปใช้โดยไม่จำเป็นต้องนำหลักของกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ เพื่อเป็นการสร้างบรรทัดฐานให้แก่กฎหมายมหาชนให้มีหลักกฎหมายเป็นของตนเองโดยไม่จำเป็นต้องอ้างอิงกฎหมายอื่นมาใช้บังคับ

4. การฟ้องคดีแบบกลุ่มของชุมชน เป็นการรวมตัวของบุคคลที่อาศัยอยู่ในชุมชนเดียวกันได้รับผลกระทบจึงมาทำการฟ้องคดีเพื่อปกป้องสิทธิของตนเอง เพื่อความสะดวกของชุมชนเห็นควรจัดตั้งองค์กรอิสระให้มีหน่วยงานกลางที่มีหน้าที่ในการปกป้องคุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยตรง รวมถึงกำหนดให้มี

อำนาจและหน้าที่ในการให้ความรู้เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของคนในชุมชน ตลอดจนสามารถฟ้องคดีแทนชุมชนได้ และควรตราพระราชบัญญัติในการดำเนินคดีแบบกลุ่มแทนการฟ้องคดีแบบกลุ่มตามแบบประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เพื่อจะได้ใช้กระบวนการพิจารณาแบบไต่สวนหาข้อเท็จจริงในทางศาลปกครองเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ของชุมชน ให้ได้มาตรฐานและความเป็นธรรมต่อสิทธิชุมชนเพื่อเป็นประโยชน์ต่อศาลในเรื่องระยะเวลาการสืบพยานและการพิจารณาคดี

เอกสารอ้างอิง

กิตติศักดิ์ ปรกติ. (2550). สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

นิตยา โพธิ์นอก. (2557). ชุมชนกับสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ :
สถาบันพระปกเกล้า.

ราชบัณฑิตยสถาน. (2525). พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525. กรุงเทพฯ : อักษรเจริญทัศน์.

เสนห์ จามริก. (2549). สิทธิมนุษยชนไทยในกระแสโลก. กรุงเทพฯ : สำนักกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

อักษราทร จุฬารัตน. (2556). ประมวลกฎหมายในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง. กรุงเทพฯ :
บริษัทพิพิธการพิมพ์.