

ปัญหาการใช้สิทธิชุมชนในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองตาม พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542¹

พิเชษฐ์ ธนาอนวัช²

ในปัจจุบันชุมชนและการใช้สิทธิของชุมชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการกล่าวอ้าง “การใช้สิทธิชุมชน” เพื่อปกป้องรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในพื้นที่ จากการขยายตัวของชุมชนเมือง จากผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคม ทางเศรษฐกิจ ความต้องการใช้ทรัพยากร รวมถึงการต้องการครอบครองทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดมากขึ้น ทำให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนด้านวิถีชีวิตความเป็นอยู่ ผลกระทบต่อประเพณีท้องถิ่น ผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น ทำให้เกิดความขัดแย้งอันเป็นผลจากการที่สภาพสังคมได้มีการวิวัฒนาการเปลี่ยนแปลงไปอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และเป็นที่ยอมรับกันว่าสิทธิชุมชนเป็นเรื่องธรรมชาติชุมชนกับธรรมชาติอยู่ด้วยกันจึงเกิดเป็นสิทธิชุมชนโดยปริยาย ความเป็นสากล เป็นเรื่องที่มีมาดั้งเดิม อยู่คู่กับวิถีชีวิตวัฒนธรรมของชุมชนและของสังคมมานาน เพียงแต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงสภาพของสังคม ทำให้เกิดกลไกของกฎหมายเพิ่มมากขึ้นทำให้ฝ่ายรัฐมีอำนาจมากขึ้น และเกิดการก้าวล้ำกระทบต่อสิทธิชุมชนเกิดผลกระทบต่อชุมชน และเมื่อมีการก้าวล้ำทำให้เกิดกรณีพิพาท ว่ากรณีใดเป็นการที่สมควรหรือไม่สมควร ทำให้เกิดการถกเถียงโต้แย้งกัน ดังนั้นสิ่งที่ต้องพิจารณาว่า สิ่งที่เป็นคุณค่าพื้นฐานของสังคม เช่นเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน เรื่องของความเป็นชุมชนติดอยู่กับท้องถิ่นควรจะเป็นอย่างไรเพื่อให้เกิดประโยชน์ร่วมกันอย่างดีที่สุด ทั้งต่อชุมชน ต่อบุคคล ต่อสังคม หากเกิดประเด็นข้อพิพาทหรือหากเกิดการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อชุมชน ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายต้องมีโอกาสที่จะเสนอความเห็น โดยให้โอกาสชุมชน ให้โอกาสคนในท้องถิ่นที่จะได้แสดงความเห็นและข้อเท็จจริงอย่างเท่าเทียมเต็มที่³

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของชุมชนไว้ใน หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ซึ่งเป็นบทบัญญัติในเรื่องเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Human Dignity) และได้รับรองสิทธิและเสรีภาพ ชุมชน สิทธิชุมชนอย่างเป็นรูปธรรมดังนี้

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระเรื่องปัญหาการใช้สิทธิชุมชนในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองตาม พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยมีที่ปรึกษาคือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สถิต สิริพิทุร และ คณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ สุเมธ งานประดับ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรพรหม อินทร์พรรษ์

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (วิทยาเขตบางนา) คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³ วิษซ์ จิระแพทย์, มองย้อนแนวคิดสิทธิชุมชนของไทย, จุลนิติ พ.ศ.-ม.ย. 2553, หน้า 35-38.

มาตรา 41 บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ

(1) ได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

(2) เสนอเรื่องราวร้องทุกข์ต่อหน่วยงานของรัฐและได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว

(3) พ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ

มาตรา 43 บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ

(1) อนุรักษ์ ฟื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงาม ทั้งของท้องถิ่นและของชาติ

(2) จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

(3) เข้าชื่อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการใดอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือชุมชน หรืองดเว้นการดำเนินการใดอันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชนและได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาข้อเสนอแนะนั้นโดยให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วยตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

(4) จัดให้มีระบบสวัสดิการของชุมชน

สิทธิของบุคคลและชุมชนตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึงสิทธิที่จะร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐในการดำเนินการดังกล่าวด้วย⁴

ดังนั้นในการดำเนินการในโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนทางด้านวิถีชีวิต คุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ จนถึงผลกระทบต่อสุขภาพ จึงต้องมีกระบวนการที่ชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการรับฟังความคิดเห็นของโครงการในฐานะผู้มีส่วนได้เสียก่อน หากมีการกระทำโดยปราศจากการมีส่วนร่วมของชุมชน และเป็นการกระทำโดยอาศัยอำนาจรัฐผ่านกระบวนการกระทำการหรืองดเว้นการกระทำตามหน้าที่เช่นการอนุญาต การสัมปทาน ที่มีผลกระทบต่อชุมชน ชุมชนย่อมมีสิทธิที่จะพ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายบัญญัติได้⁵

เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ให้การรับรองสิทธิชุมชนในการปกป้องรักษา อนุรักษ์ วิถีชุมชนเดิม อนุรักษ์ ฟื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามทั้งของท้องถิ่นและของชาติ จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความ

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

⁵ วิษย์ จิระแพทย์, เรื่องเดิม, หน้า 38.

หลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน รวมถึงฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ จึงทำให้ต้องศึกษาว่า การใช้สิทธิชุมชนในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองตาม พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพื่อปกป้องคุ้มครองอย่างไร โดยมีขอบเขตดังนี้

1. ปัญหาลักษณะของชุมชนและขอบเขตการใช้สิทธิชุมชนในการฟ้องคดี
2. ปัญหาเกี่ยวกับผู้ทรงสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองมาตรา 42 พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542
3. ปัญหาเกี่ยวกับคำบังคับของศาลปกครองตามคำขอของชุมชนมาตรา 72 พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ซึ่งจะแยกพิจารณาดังนี้

1. ปัญหาลักษณะของชุมชนและขอบเขตการใช้สิทธิชุมชนในการฟ้องคดี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งได้เสริมเพิ่มเติมถึงสิทธิและความสำคัญของชุมชนในการรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การแบ่งปันข้อมูลนี้ช่วยให้เข้าใจถึงความเป็นไปได้ที่ชุมชนสามารถมีส่วนร่วมและมีสิทธิในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นของตนเองได้ มีความสำคัญทั้งในด้านการพัฒนาท้องถิ่นและชุมชนต่างๆ ของประเทศตามที่ได้กล่าวมาก่อนหน้าในบทที่ผ่านมา แต่เมื่อแม้รัฐธรรมนูญจะได้รับรองการมีอยู่ของชุมชน รับรองสิทธิของชุมชน รับรองการใช้สิทธิชุมชน รวมถึงการรับรองการมีอยู่ดังกล่าวจากสังคมหรือประชาชนอย่างชัดแจ้งก็ตาม แต่ในการกำหนดความเป็นชุมชน การใช้สิทธิของชุมชน โดยเฉพาะการใช้สิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองซึ่งเป็นสิ่งที่ได้ทำการศึกษา ก็ยังไม่มีคำตอบชัดเจนอันเนื่องมาจากไม่มีบทบัญญัติของกฎหมาย หรือระเบียบใด กำหนดไว้ ทำให้ในปัจจุบันนี้จำเป็นต้องอาศัยการวินิจฉัยจากศาลปกครองเองว่า กรณีใดเป็นการฟ้องคดีโดยอาศัยอำนาจของชุมชน และเป็นการใช้สิทธิของชุมชนที่แตกต่างหากจากสถานะของบุคคลผู้ฟ้องคดี

จึงมีปัญหากับการฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยชุมชนว่า จะมีขอบเขตแค่ไหนเพียงใด ซึ่งเมื่อพิจารณาความเป็นมาของการรวมตัวของชุมชนท้องถิ่นต่างๆ มากขึ้นจากการที่มีแนวคิดในเรื่องของการอนุรักษ์ฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติและมีส่วนร่วมในการจัดการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน เกิดเป็นจิตสำนึกในความเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติและร่วมมือกันรักษาสิ่งแวดล้อมด้วยการเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการร่วมกับภาครัฐเพื่อรักษาประโยชน์ของชุมชน อันถือได้ว่าเป็นสิทธิอันเป็นเสมือนอุดมการณ์ที่อยู่คู่กับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมชุมชนมาอย่างยาวนาน อันเป็นสิทธิ ที่ทำให้เกิดอำนาจอันชอบธรรมในการวางแผนปกป้องรักษาและใช้ประโยชน์ร่วมกันของชุมชนเองตามแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิ และเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทาง

สภาพสังคมทำให้บทบาทของชุมชนย่อมต้องมีการปรับเปลี่ยนบทบาทเปลี่ยนแปลงไปด้วยในด้านของการกระทำและวัฒนธรรมที่เปลี่ยนแปลงไป บทบาทของชุมชนจึงมีความสำคัญของการเปลี่ยนแปลง

ขอบเขตของการใช้สิทธิชุมชนในการฟ้องคดีปกครองของประเทศไทยแม้ว่าปัจจุบันยังไม่มีกำหนดขอบเขตของการใช้สิทธิชุมชนในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองไว้อย่างชัดเจนว่าจะมีขอบเขตเพียงใด และคดีประเภทใดบ้างจะสามารถฟ้องคดีปกครองโดยอาศัยสิทธิชุมชนได้บ้าง แต่จากการศึกษาคำแนะนำของประธานศาลฎีกาเกี่ยวกับการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม ซึ่งกำหนดให้ “สิทธิแก่บุคคลที่มีภูมิลำเนาอยู่ในชุมชนหรือบริเวณที่มีการทำลายหรือทำให้เสื่อมสภาพซึ่งทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมโดยผิดกฎหมายที่จะฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมโดยคำนึงถึงสิทธิของบุคคลที่จะได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพ รวมถึงสิทธิที่จะดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิต ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยชุมชนมีสิทธิที่ขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษา” ให้ผู้กระทำความผิดระงับการกระทำ หรือกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมได้ แต่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต้องเป็นบุคคลที่มีภูมิลำเนาอยู่ในชุมชนหรือบริเวณที่มีการทำลายหรือทำให้เสื่อมสภาพซึ่งทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมโดยผิดกฎหมาย⁶ และคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ได้กำหนดสิทธิในการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมโดยชุมชน ให้พิจารณาผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลในความหมายอย่างกว้าง โดยคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะไม่เพียงเฉพาะผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรงเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงผู้ที่อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ด้วยโดยการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมกรณีหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร โดยคำนึงถึงสิทธิชุมชนซึ่งเป็นกลุ่มคนที่อาศัยอยู่ในอาณาบริเวณเดียวกัน และมีวิถีชีวิต ประเพณี ความเป็นอยู่ ผลประโยชน์หรือใช้ทรัพยากรธรรมชาติร่วมกัน มีสิทธิในการอนุรักษ์และมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ขณะเดียวกันยังให้คำนึงถึงบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิของชุมชน⁷ ซึ่งการที่กำหนดให้การพิจารณาผู้มีส่วนได้เสียในความหมายอย่างกว้างทำให้เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่จำเป็นต้องเป็นการเฉพาะตัว อาจ

⁶ คำแนะนำของประธานศาลฎีกา เกี่ยวกับการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม, มาตรา 3, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 128 ตอนที่ 30 ก [Online],available URL: <https://oia.coj.go.th/th/content/category/detail/id/8/cid/9674/iid/253410> (เมษายน 54).

⁷ คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม, ข้อ 3, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 128 ตอนที่ 54 ก [Online],available URL: https://www.admincourt.go.th/admincourt/upload/webcms/data/data_170216_160733.pdf (กรกฎาคม 2554).]

เป็นส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองชุมชนหรือประโยชน์สาธารณะก็ได้ ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ชุมชนสามารถเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีในศาลปกครองเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและประโยชน์สาธารณะได้

ประกอบกับ แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ที่ 520/2559 ,คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 247/2552 คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 96/2555 และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 453/2554 แล้วเห็นได้ว่า สิทธิการฟ้องคดีของชุมชนกรณีหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการหรืองดเว้นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวและซ้ำเกินสมควร โดยชุมชนที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้พิจารณาในความหมายอย่างกว้าง ไม่เพียงเฉพาะผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรงเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงผู้ที่อาจเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และในการแก้ไขบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายต้องมีคำบังคับ โดยสั่งให้เพิกถอนกฎ หรือคำสั่ง หรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่ฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือมีคำบังคับโดยสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด

จากการฟ้องคดีต่อศาลปกครองและจากการวินิจฉัยของศาลปกครองได้ 2 ลักษณะคือชุมชนที่ผู้ฟ้องคดีมีความเกี่ยวพันหรือเกี่ยวข้องหรือจุดเกาะเกี่ยวกับการใช้สิทธิของชุมชนซึ่งสามารถกำหนดนิยามหรือชื่อเรียกชุมชนในลักษณะนี้ว่า “ชุมชนลักษณะเกี่ยวโยงในรูปของความสัมพันธ์ทางพื้นที่” และชุมชนที่ผู้ฟ้องคดีที่ศาลปกครองสูงสุดได้รับรองสิทธิชุมชนในการฟ้องคดีต่อศาลซึ่งมีลักษณะเป็นกลุ่มในรูปแบบของการรวมตัวกันโดยมีวัตถุประสงค์อย่างชัดเจนต่อการรักษา ปกป้อง วิถีชุมชนหรือทรัพยากรธรรมชาติ หรืออัตลักษณ์ของชุมชน โดยการเสนอคำฟ้องต่อศาลตรงตามวัตถุประสงค์ของการรวมกลุ่ม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 247/2542) จากคดีดังกล่าวเห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้มีการรวมกลุ่มกันโดยมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาค้นคว้าประวัติศาสตร์และโบราณคดีรวมทั้งอนุรักษ์ปกป้องพื้นที่สำคัญทางประวัติศาสตร์และโบราณคดี ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้ยอมรับว่า การรวมกลุ่มของผู้ฟ้องคดีแม้จะไม่ใช่การรวมกลุ่มที่มีจุดเกาะเกี่ยวกันในการกล่าวอ้างการใช้สิทธิชุมชนในการฟ้องคดีในเชิงของพื้นที่ก็ตาม แต่เป็นการรวมกลุ่มในเชิงองค์กร และแม้ว่าจะไม่มีสถานภาพบุคคลหรือได้มีการจดทะเบียนใดตามกฎหมายก็ตาม ศาลปกครองสูงสุดได้ยอมรับการใช้สิทธิโดยอาศัยสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญเช่นกันในการฟ้องคดีเพื่อขอให้เพิกถอนนิติกรรมหรือคำสั่งทางปกครองที่มีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมของท้องถิ่นได้ ซึ่งสามารถกำหนดนิยามหรือชื่อเรียกชุมชนในลักษณะนี้ว่า “ชุมชนลักษณะเกี่ยวโยงในรูปของความสัมพันธ์ทางองค์กร”

2. ปัญหาเกี่ยวกับผู้ทรงสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองมาตรา 42 พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

สิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เมื่อรัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองไว้เป็นสิทธิในรูปแบบที่ไม่ต้องมีการขัดข้องกับการมีรูปแบบ รูปลักษณะ หรือต้องมีการจัดตั้งในรูปแบบที่กฎหมายใดกำหนดแต่อย่างใด แต่ในการรับคำฟ้องคดีศาลปกครองก็ยังคงไม่อ้างในเหตุผลในการรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีโดยความเป็น ผู้เดือดร้อนเสียหาย ในฐานะ “ชุมชน” เสียทีเดียวแม้ศาลปกครองสูงสุดจะอ้างสิทธิความเป็นชุมชน แต่ศาลก็ยังต้องพยายามหาจุดเกาะเกี่ยวกับตัวบุคคลในการฟ้องคดีเพื่อให้สอดคล้องกับคำว่า “ผู้ใด” ตามมาตรา 42 นั้นเอง ซึ่งทำให้เกิดปัญหาความไม่ชัดเจนในการที่ศาลปกครองจะสั่งรับคำฟ้องของชุมชนไว้ในความหมายเฉพาะของชุมชนได้หรือไม่ หากพิจารณาจากถ้อยคำในรัฐธรรมนูญตามที่ได้ศึกษามาก่อนหน้านี้ จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในมาตรา 41 และมาตรา 43 ด้วยถ้อยคำว่า “บุคคลและชุมชน” อันเป็นการบัญญัติของผู้ร่างโดยมีเจตนาหรือเหตุผลให้เข้าใจว่า “บุคคล” ไม่ใช่ “ชุมชน” และการใช้สิทธิของบุคคลและชุมชนเป็นการใช้สิทธิที่ไม่จำเป็นต้องเกี่ยวข้องกัน แต่ในทางกลับกันสิทธิของบุคคลและสิทธิของชุมชน เป็นสิทธิคนละอย่างคนละประเภท ที่ไม่ต้องอาศัยสิทธิของกันและกันในการเสนอคำฟ้องต่อศาลแต่อย่างใด

จะเห็นได้ว่า ศาลปกครองสูงสุดให้การรับรองสิทธิชุมชนที่รวมตัวกันอาศัยอยู่ในบริเวณที่พิพาทขอเข้ามาในคดีด้วยการร้องสอด (คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ 453/2554) เพราะเห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อยังให้ได้รับความรับรอง ค้ำครอง หรือบังคับตามสิทธิของตนที่มีอยู่ แสดงให้เห็นว่าการยอมรับคำร้องสอด ในคดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดยอมรับสิทธิชุมชนที่สามารถร้องสอดเข้ามาในคดีทั้งที่วัตถุแห่งคดีนี้เป็นการขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองระหว่างผู้ฟ้องคดีกับพวกที่เป็นผู้อยู่ในบังคับของนิติกรรมอันเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายโดยตรง กับฝ่ายปกครอง แต่โดยที่นิติกรรมทางปกครองดังกล่าวมีผลกระทบต่อการประกอบอาชีพ และอยู่อาศัยในบริเวณดังกล่าว ซึ่งชุมชนมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปรกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิต

จะเห็นได้ว่า ศาลปกครองสูงสุดใช้เกณฑ์ประเภทคดี ความเป็นผู้เดือดร้อนเสียหายโดยมีจุดเกาะเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครองที่เป็นวัตถุแห่งคดีที่หากปล่อยให้มีการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีอาจจะเกิดผลกระทบต่อชุมชนในการประกอบอาชีพ และอยู่อาศัยในบริเวณดังกล่าว หรือประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งในคดีนี้ผู้ร้องสอดได้กล่าวอ้างถึงความเป็นชุมชนทั้งในเชิงพื้นที่ และในเชิงองค์กร อันเป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อีกทั้งคำขอของผู้ร้องสอดที่มีคำขอให้ยกฟ้องนั้นเป็นคำขอที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชนโดยตรง เพราะหากศาลมีคำพิพากษายกฟ้องแล้ว คำสั่งที่ให้เพิกถอนการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดิน (น.ส.3 ก.) ของผู้ฟ้องคดีก็ยังคงมีผลบังคับใช้ต่อไป ที่ดินพิพาทจะกลับมาเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งจะทำให้ชุมชนมีสิทธิที่

จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่าง ปรกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิต

ดังนั้นการที่ไม่มีความชัดเจนครอบคลุมถึงการเป็นผู้ทรงสิทธิในการเสนอคำฟ้องต่อศาลอันเป็นการขัด ต่อหลักการของสิทธิชุมชนซึ่งเป็นประติสัมพันธ์ทางสังคมที่ผ่านการต่อสู้ต่อรองเพื่อให้เกิดการยอมรับในสิทธิ ของชุมชนที่เป็นผลมาจากการรวมตัวของกลุ่มชนที่มีอัตลักษณ์หรือสำนึกในความมีและเป็นตัวจนร่วมกัน ทำให้เกิดเป็นพลังในการจัดการกับปัญหาหรือการคุ้มครองสิทธิของชุมชนตนเอง จึงทำให้ทั้งบุคคลหรือชุมชนผู้ เสนอคำฟ้องต่อศาลเอง เจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึงตัวตุลาการศาลปกครองเองแม้จะให้การรับรองสิทธิของชุมชน ก็ตามแต่ต้องพยายามหาจุดเกาะเกี่ยวทางใดทางหนึ่ง เพื่อให้เข้าหลักเกณฑ์การเสนอคดีต่อศาลปกครองตาม มาตรา 42 นั้นเอง

3. ปัญหาเกี่ยวกับคำบังคับของศาลปกครองตามคำขอของชุมชนมาตรา 72 พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

เมื่อได้มีการรับรองโดยรัฐธรรมนูญในการมีอยู่ของชุมชนและชุมชนมีสิทธิของชุมชนตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อการอนุรักษ์ พื้นฟู รักษา ศิลปะ วัฒนธรรม ทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น ตามที่ได้มีการรับรองในรัฐธรรมนูญ และศาลปกครองได้มีคำวินิจฉัยและคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาใน ฐานะที่เป็นการใช้สิทธิชุมชนดังคำสั่งศาลปกครองที่ได้ยกมาแล้ว อันเป็นการรับรองว่า ชุมชนมีสิทธิเสนอคำ ฟ้องในฐานะชุมชนได้ นั่นเอง ดังนั้นโดยหลักการเมื่อได้พิจารณาแล้วว่าชุมชนมีสิทธิและใช้สิทธิในฐานะชุมชน ที่ไม่จำเป็นต้องมีความเกี่ยวข้องกับตัวบุคคลในฐานะของคำว่าผู้ใดตามมาตรา 42 ในการใช้สิทธิของชุมชนเองตามที่ ได้วิเคราะห์ในหัวข้อก่อนหน้านี้แล้ว ดังนั้นเมื่อหลักการในการฟ้องคดีผู้ฟ้องคดีสามารถมีคำขอให้ศาลมีคำสั่ง บังคับให้คู่กรณีแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายได้ โดยขอให้ศาลมีคำสั่งให้อีกฝ่ายกระทำการ งดเว้นกระทำการ ชดใช้ค่าเสียหาย หรือการส่งมอบทรัพย์สินตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ. 2542

จึงต้องถือตามหลักการฟ้องคดีของชุมชนต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา 9 ในทุกกรณี หากเป็นการฟ้อง คดีตามมาตรา 9 (1) และ (2) ซึ่งในการสั่งรับคำฟ้องในการฟ้องคดีของชุมชนนั้น ตามแนวคำวินิจฉัยของศาล ปกครองจะวินิจฉัยว่าเป็นการฟ้องคดีตามมาตรา 9 (1) และ (2) ซึ่งสภาพบังคับตามคำขอของมาตราดังกล่าวมี สภาพบังคับในเรื่องของการกระทำการหรือการให้งดเว้นการกระทำการ หรือหมายถึงคำขอให้มีการสั่งอนุญาต เพิกถอน กระทำการ ละเว้นการกระทำ ตามสภาพคำฟ้องที่เปิดช่องจึงมีปัญหาในประเด็นนี้ว่า เมื่อยอมรับใน หลักการว่า ชุมชนสามารถใช้สิทธิชุมชนเสนอคำฟ้องได้ หากชุมชนได้เสนอคำฟ้องตามมาตรา 9 (3) ซึ่งเป็นการ เสนอคำฟ้องในเรื่องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทาง ปกครอง

หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรอันเป็นการฟ้องที่สามารถเรียกค่าเสียหายเป็นตัวแทนหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินได้เช่นกัน

ดังนั้นเมื่อการใช้สิทธิของชุมชนเป็นการใช้สิทธิที่ได้รับการรับรองดังที่กล่าวมา ปัญหาของสิทธิชุมชนในการมีคำขอบังคับคดีตามคำพิพากษาจึงเกิดปัญหาว่าเมื่อ ชุมชน นั้นมีสภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้เป็นพิเศษที่ไม่ยึดโยงกับบุคคล ไม่จำเป็นต้องมีผู้มีอำนาจกระทำการแทนใดๆ ดังนั้นเมื่อชุมชนฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 9 (3) ซึ่งเป็นเรื่องการทำละเมิด ซึ่งสามารถมีคำขอให้กระทำการ จงด่วนการกระทำ ชำระค่าเสียหาย หรือส่งมอบทรัพย์สิน จึงมีคำถามว่า หากชุมชนฟ้องคดีตามมาตรา 9 (3) และมีคำขอคำบังคับให้ชำระค่าเสียหาย หรือให้ส่งมอบทรัพย์สินให้ชุมชน จะสามารถมีคำขอดังกล่าวได้หรือไม่ และหากได้ จะชำระค่าเสียหายเป็นตัวแทนหรือส่งมอบทรัพย์สินให้กับใคร อย่างไร หรือสำหรับการฟ้องคดีของชุมชนจะมีข้อจำกัดในการมีคำขอตามมาตรา 72 ได้เพียงจำกัดเฉพาะขอให้กระทำการ หรือขอให้งดเว้นการกระทำ เท่านั้น โดยอาจถือได้ว่า คำขอที่ให้ชำระค่าเสียหายเป็นตัวแทนหรือคำขอให้ส่งมอบทรัพย์สินนั้นเป็นกรณีที่คำขอดังกล่าวไม่สามารถเปิดช่องให้กระทำได้

ดังนั้น เพื่อให้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีความชัดเจนการใช้สิทธิชุมชนทั้งสภาพของชุมชนซึ่งเป็นสิทธิชนิดพิเศษที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญจึงต้องมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวเพื่อให้มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้และเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด ดังนี้

1. ปัญหาลักษณะของชุมชนและขอบเขตการใช้สิทธิชุมชนในการฟ้องคดี

ผู้เขียนขอเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับบทบัญญัตินิยามของชุมชนให้มีความชัดเจนและครอบคลุมให้มากยิ่งขึ้น เพื่อให้การฟ้องคดีต่อศาลปกครองในเรื่องของการใช้สิทธิชุมชนมีความชัดเจนอันเป็นประโยชน์ต่อประชาชน รัฐ หน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐ และการพิจารณาคดีของศาล โดยการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนี้

มาตรา 3 นิยาม ในพระราชบัญญัติ

“คู่กรณี” หมายความว่า ผู้ฟ้องคดีผู้ถูกฟ้องคดีและให้หมายความรวมถึงบุคคลหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เข้ามาเป็นคู่กรณีด้วยการร้องสอดไม่ว่า จะโดยความสมัครใจเอง หรือโดยถูกคำสั่งศาลปกครองเรียกเข้ามาในคดีทั้งนี้เนื่องจากเป็นผู้มีส่วนได้เสีย หรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีนั้น และเพื่อประโยชน์แห่งการดำเนินกระบวนการพิจารณา ให้รวมถึงผู้มีสิทธิกระทำการแทนด้วย

เพิ่มเติมนิยามตามมาตรา 3 ในตอนท้ายต่อจาก “ให้รวมถึงผู้มีสิทธิกระทำการแทนด้วย” เพิ่มเติมว่า “และหมายความรวมถึงชุมชนตามวรรคสองด้วย”

และเพิ่มเติมวรรคสองว่า “ชุมชน” นอกจากที่เป็นไปตามที่กฎหมายอื่นกำหนดไว้แล้ว ยังให้หมายรวมถึง บุคคลที่เข้าร่วมตัวกันอาศัยในพื้นที่ โดยไม่ได้จัดตั้งขึ้นในรูปแบบของกฎหมายใด ที่ได้รับความเดือดร้อนจากการกระทำอันเป็นผลกระทบต่อสิทธิที่ได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญ หรือเดือดร้อนจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐ และหมายความรวมถึงชุมชนที่จัดตั้งขึ้นเป็นองค์กรนิติบุคคลตามกฎหมายอื่นที่มีวัตถุประสงค์ของชุมชนนั้นอย่างชัดเจนด้วย

2. ปัญหาเกี่ยวกับผู้ทรงสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการใช้สิทธิของบุคคลและชุมชนมีความชัดเจนตามที่รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองไว้และเพื่อความถูกต้องของการใช้สิทธิว่าเป็นการใช้สิทธิของบุคคลหรือชุมชนผู้เขียนขอเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำในมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนี้

เดิมบัญญัติว่า “ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้นต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง”

เพื่อให้เกิดความชัดเจนขึ้นในเรื่องของการใช้สิทธิระหว่างบุคคลและชุมชน ควรแก้ไขโดยนำข้อความตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2560 มาแก้ไขจากคำว่า “ผู้ใด” เป็น “บุคคลหรือชุมชนใดได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้นต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง”

3. ปัญหาเกี่ยวกับคำบังคับของศาลปกครองตามคำขอของชุมชน กรณีชุมชนใช้สิทธิในการฟ้องคดีขอให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด หรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ควรพิจารณาผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามหลักผู้เสียหายในความหมายอย่างแคบ โดยผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้มีสิทธิของตนถูกระทบกระทบกระเทือนตามที่กฎหมายกำหนด หรือที่มีกฎหมายให้การคุ้มครอง และผู้มีอำนาจฟ้องต้องเป็นปัจเจกชนผู้ถูกระทบกระทบสิทธิเท่านั้น ผู้ฟ้องคดีสามารถอ้างเฉพาะสิทธิที่กฎหมายให้ความคุ้มครอง หรือตามสิทธิขั้นพื้นฐานของตนกำหนดไว้อย่างชัดเจน มิใช่ใช้สิทธิของผู้อื่นหรือของกลุ่ม

อย่างไรก็ตาม จากการค้นคว้าแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ผ่านมา ยังไม่พบคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่มีคำสั่งรับคำฟ้องกรณีชุมชนนำคดีมาฟ้องที่มีลักษณะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด หรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร อาจเป็นเพราะหลักในเรื่องของการกระทำละเมิดนั้น ผู้ทรงสิทธิที่เป็นผู้ได้รับความเสียหายจะต้องเป็นผู้เสียหายโดยตรงเท่านั้น ซึ่งความเป็นผู้เสียหายต้องมีสถานะทางกฎหมายที่มีสภาพบุคคล โดยจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้ จึงจะเป็นผู้ทรงสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลขอให้ฝ่ายปกครองผู้กระทำละเมิดส่งมอบทรัพย์สินหรือให้ใช้เงิน แต่อย่างไรก็ตามผู้เขียนมีความเห็นว่า หากชุมชนนำคดีมาฟ้องเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ หรือคำสั่งทางปกครอง ถ้าชุมชนสามารถแสดงให้เห็นเบื้องต้นได้ว่า ชุมชนได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำละเมิดหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการเสียหายความเสียหายที่เกิดจากการกระทำละเมิดนั้น สามารถเยียวยาโดยให้หน่วยงานดเว้นหรือกระทำการบางอย่างเพื่อประโยชน์ของชุมชน โดยมีได้มีคำขอให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้ใช้เงิน ศาลปกครองก็อาจจะรับคำฟ้องในลักษณะดังกล่าวไว้พิจารณาได้

ดังนั้นจึงเห็นว่าจากสภาพของการใช้สิทธิชุมชนเองซึ่งเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญอันมีสภาพของสิทธิอย่างหนึ่งที่ได้รับการรับรองโดยไม่จำเป็นต้องมีสถานะตามกฎหมายอื่นรองรับการเป็นชุมชนแต่อย่างใด ดังนั้นจึงมีข้อจำกัดโดยสภาพของชุมชนเองในการที่จะร้องขอให้ศาลบังคับในเรื่องของการเรียกร้องค่าเสียหายเป็นตัวเงิน หรือการเรียกให้ส่งมอบทรัพย์สิน ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ดังนั้นเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการเสนอคำฟ้องและคำขอบังคับของชุมชน

ผู้เขียนขอเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในวรรคสามความว่า “กรณีเป็นการฟ้องคดีตามมาตรา 9 (3) โดยคู่กรณีเป็นชุมชน สิทธิของชุมชนในการขอให้ศาลออกคำสั่งบังคับอาจถูกจำกัดไว้เพียงขอให้กระทำการ หรือการงดเว้นการกระทำ เพิกถอนกฎ หรือคำสั่ง ทั้งนี้เท่าที่กฎหมายเปิดช่องให้กระทำได้” เพื่อให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับการพิจารณาคดีของศาลปกครองเกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดีโดยอาศัยสิทธิชุมชนมากยิ่งขึ้นด้วย ซึ่งจะเกิดประโยชน์ต่อประชาชน หน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐ และการพิจารณาคดีของศาลปกครอง

เอกสารอ้างอิง

วิษซ์ จีระแพทย์, มองย้อนแนวคิดสิทธิชุมชนของไทย, **มูลนิธิ พ.ค.-มิ.ย.** 2553, หน้า 35-38.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

คำแนะนำของประธานศาลฎีกา เกี่ยวกับการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม, มาตรา 3, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 128 ตอนที่

30 ก [Online],availableURL:<https://oia.coj.go.th/th/content/category/detail/id/8/cid/9674/iid/253410>

(เมษายน 54).

คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม, ข้อ 3, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม

128 ตอนที่ 54 ก [Online],available URL: https://www.admincourt.go.th/admincourt/upload/webcms/data/data_170216_160733.pdf (กรกฎาคม 2554).