

เดือดร้อนหรือเสียหายแต่เพียงอย่างเดียว ...ไม่ทำให้เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี

นายฉัฐพล ลือสิงหนาท พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ

กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

นอกจากการเป็นบุคคลผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ จะเป็นหลักเกณฑ์สำคัญที่จะทำให้เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว หลักเกณฑ์ในเรื่องของคำขอท้ายคำฟ้องที่ขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับ ก็ถือเป็นหลักเกณฑ์สำคัญเช่นกัน โดยผู้ยื่นฟ้องคดีต้องระบุให้ชัดเจนว่าต้องการให้ศาลกำหนดค่าบังคับเช่นใด และค่าบังคับนั้นต้องเป็นกรณีที่กฎหมายให้ศาลมีอำนาจกำหนดค่าบังคับได้ รวมทั้งผลของการกำหนดค่าบังคับนั้นจะต้องมีลักษณะเป็นการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ยื่นฟ้องคดีได้รับ หากกรณีค่าบังคับใดมิได้มีผลเป็นการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายแล้ว แม้กรณีนั้นกฎหมายจะให้อำนาจศาลสามารถกำหนดค่าบังคับได้ กรณีดังกล่าวก็ย่อมถือว่าผู้ยื่นฟ้องคดีมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ดังตัวอย่างในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๘/๒๕๕๓ ดังนี้

ผู้ฟ้องคดีเป็นคนต่างด้าวไร้สัญชาติ เชื้อชาติพม่า ได้รับอนุญาตให้เข้ามาอาศัยในประเทศไทยและได้รับใบสำคัญถิ่นที่อยู่ ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้เดินทางไปประเทศสหรัฐอเมริกา และเมื่อเดินทางกลับประเทศไทย เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองตรวจสอบพบว่า ผู้ฟ้องคดีออกนอกประเทศเกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดจึงได้ยึดใบสำคัญถิ่นที่อยู่ของผู้ฟ้องคดี ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้บัญชาการสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง) เพื่อขอให้คืนใบสำคัญถิ่นที่อยู่แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ก็ไม่ได้รับคำชี้แจงแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนใบสำคัญถิ่นที่อยู่แก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ได้บังคับบัญชาของผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณาว่าใบสำคัญถิ่นที่อยู่ของผู้ฟ้องคดีใช้ไม่ได้ต่อไปและได้ยึดใบสำคัญถิ่นที่อยู่ของผู้ฟ้องคดีไว้ ทั้งไม่แจ้งวิธีการยื่นขอกลับเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรอันเป็นการละเลยต่อหน้าที่ โดยมีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนใบสำคัญถิ่นที่อยู่ตามเวลาที่ศาลกำหนด กรณีเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งผู้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ และต้องมีคำขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า เจ้าหน้าที่ได้บังคับบัญชาของผู้ถูกฟ้องคดียึดใบสำคัญถิ่นที่อยู่ของผู้ฟ้องคดีไว้ และผู้ถูกฟ้องคดีมิได้คืนใบสำคัญถิ่นที่อยู่แก่ผู้ฟ้องคดี กรณีจึงถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายแล้ว แต่ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้กำหนดว่า ถ้าผู้ถือใบสำคัญถิ่นที่อยู่ได้เดินทางออกไปนอกราชอาณาจักรแล้วใบสำคัญถิ่นที่อยู่นั้นเป็นอันใช้ไม่ได้ต่อไป เว้นแต่ได้ทำหลักฐานการแจ้งออกไปนอกราชอาณาจักรต่อพนักงานเจ้าหน้าที่

เพื่อกลับเข้ามาอีกภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พนักงานเจ้าหน้าที่ทำหลักฐานให้ และกรณีที่คนต่างด้าวมิได้กลับเข้ามาภายในเวลาที่กำหนด หากประสงค์จะกลับเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรตามเดิมให้ยื่นคำขอตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงโดยต้องขอรับใบสำคัญถิ่นที่อยู่ใหม่ แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้เดินทางกลับเข้ามาในประเทศไทยภายในหนึ่งปี กรณีจึงถือได้ว่าใบสำคัญถิ่นที่อยู่เป็นอันใช้ไม่ได้อีกต่อไป ดังนั้น การที่ศาลจะมีคำบังคับโดยสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการคืนใบสำคัญถิ่นที่อยู่ก็มิได้มีผลเป็นการแก้ไขความเดือดร้อนที่ผู้ฟ้องคดีได้รับจากการที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดียึดใบสำคัญถิ่นที่อยู่ของผู้ฟ้องคดีไว้แต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครอง แต่ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะไปดำเนินการขอรับใบสำคัญถิ่นที่อยู่ใหม่

ส่วนการที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีมิได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบถึงขั้นตอนในการยื่นคำขอมิถิ่นอยู่ในราชอาณาจักรตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ นั้น เห็นว่า การใช้อำนาจตามกฎหมายยึดใบสำคัญถิ่นที่อยู่ไว้มิได้มีลักษณะเป็นการออกคำสั่งทางปกครอง ทั้งขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายบัญญัติไว้ก็มีใช้ขั้นตอนอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง หากแต่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดขั้นตอนวิธีการขอกลับเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรตามเดิมของคนต่างด้าวเท่านั้น ซึ่งไม่มีบทบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ต้องแจ้งขั้นตอนดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบแต่อย่างใด

จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุปเงื่อนไขสำคัญในการฟ้องคดีปกครองโดยเฉพาะเงื่อนไขเกี่ยวกับคำขอเพื่อให้ศาลกำหนดคำบังคับสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายได้ว่า นอกจากจะต้องเป็นคำขอที่ศาลปกครองมีอำนาจตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้ว ผู้ฟ้องคดีจะต้องพิจารณาด้วยว่าการที่ศาลจะกำหนดคำบังคับตามคำขอจะมีผลเป็นการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้ผู้ฟ้องคดีด้วยหรือไม่ คำขอใดที่เมื่อศาลกำหนดคำบังคับแล้วไม่มีผลเป็นการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหาย ไม่ว่าจะเนื่องจากความเดือดร้อนหรือเสียหายนั้นได้หมดสิ้นไปหรือการกำหนดคำบังคับนั้นไม่มีประโยชน์ต่อการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายที่เกิดขึ้นดังเช่นกรณีที่เกิดขึ้นในคดีนี้ซึ่งใบสำคัญถิ่นที่อยู่ที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนให้นั้นใช้ไม่ได้อีกต่อไป การคืนใบสำคัญถิ่นที่อยู่ให้จึงไม่เป็นประโยชน์ต่อผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด กรณีย่อมถือว่าบุคคลผู้นั้นมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองและศาลปกครองไม่สามารถรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้