

ศาลปกครองกับการดำรงหลักนิติธรรม

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

วันพฤหัสบดีที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๖๙ เวลา ๐๙.๐๐ - ๑๒.๐๐ น.

ดร.ประสาท พงษ์สุวรรณ

ประธานแผนกคดีบริหารงานบุคคลในศาลปกครองสูงสุด

บทนำ

ประวัติศาสตร์ศาลปกครอง วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งศาลปกครอง ปัญหาและอุปสรรคในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง

▶ ประวัติศาสตร์ศาลปกครอง

- (๑) พระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตด คือที่ปลุกราชการแผ่นดิน จ.ศ. ๑๒๓๖ (พ.ศ. ๒๔๑๗)
- (๒) พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช ๒๔๗๖
- (๓) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗
- (๔) พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒
- (๕) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘
- (๖) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐
- (๗) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒
- (๘) ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓
- (๙) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐
- (๑๐) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

▶ วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งศาลปกครอง

- (๑) เพื่อเป็นองค์กรหลักในการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง
 - หน่วยงานทางปกครองทั้ง ๕ ประเภท
 - คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี
 - ข้าราชการและบุคลากรในหน่วยงานทางปกครอง
- (๒) เพื่อให้การวินิจฉัยคดีพิพาททางปกครองกระทำโดยศาลที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะและมีวิธีพิจารณาที่เหมาะสมกับลักษณะข้อพิพาททางปกครอง
- (๓) ข้อพิพาททางปกครอง ได้แก่ ข้อพิพาทอันเกิดจากการที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจมหาชนหรือจัดทำบริการสาธารณะ

➤ **ปัญหาและอุปสรรคในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง**

- (๑) ปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าและคดีค้างคั่ง
- (๒) ปัญหาเกี่ยวกับจำนวนบุคลากรและงบประมาณ
- (๓) ปัญหาเกี่ยวกับการชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

➤ **ข้อดีและผลสำเร็จของศาลปกครอง**

- (๑) การฟ้องและการดำเนินคดีกระทำได้โดยง่ายและสะดวก
- (๒) เสียค่าใช้จ่ายน้อย
- (๓) การบริการและสถานที่กระทำได้ดีและสะดวก

บทที่ ๑

ลักษณะพิเศษของวิธีพิจารณาคดีปกครอง

- ▶ เป็นวิธีพิจารณาระบบไต่สวน
- ▶ เป็นวิธีพิจารณาที่ใช้เอกสารเป็นหลัก
- ▶ เป็นวิธีพิจารณาที่เสียค่าใช้จ่ายน้อย
- ▶ เป็นวิธีพิจารณากึ่งลับ
- ▶ เป็นวิธีพิจารณาที่เรียบง่าย
- ▶ เป็นวิธีพิจารณาที่ไม่ต้องมีทนายความ
- ▶ มีการถ่วงดุลองค์คณะโดยตุลาการผู้แถลงคดี
- ▶ หลักการฟ้องคดีไม่เป็นการทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง
- ▶ ศาลจะไม่ออกคำสั่งทางบริหารเสียเอง
- ▶ ประกันความเป็นอิสระของตุลาการ (วางหลักเกณฑ์การจ่ายสำนวนและการเรียกคืนสำนวน)
- ▶ เปิดโอกาสให้วิจารณ์คำพิพากษาได้ทางวิชาการ

บทที่ ๒

ลำดับการพิจารณาประเด็นในคดีของศาลปกครอง : หัวใจของวิธีพิจารณาคดีปกครอง

- ๒.๑ ประเด็นเกี่ยวกับอำนาจศาลปกครอง (ประเภทคดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง)
- ๒.๒ ประเด็นเกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง
- ๒.๓ ประเด็นที่เป็นเนื้อหาของคดี

๒.๑ ประเภทคดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

๒.๑.๑ คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มี ๘ ประเภท ได้แก่

- (๑) คดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (recours en annulation) ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)
- (๒) คดีฟ้องขอให้ห้ามหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทางกายภาพที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)
- (๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒)

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)

(๕) คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)

(๖) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔)

(๗) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๕)

(๘) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๖)

๒.๑.๒ ข้อยกเว้นอำนาจศาลปกครอง

๒.๑.๒.๑ เรื่องที่แม้จะเป็นข้อพิพาททางปกครอง แต่พระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคสอง บัญญัติ ไม่ให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง มี ๓ กรณีด้วยกัน คือ

(๑) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(๒) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

(๓) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลชำนาญพิเศษ เช่น ศาลเยาวชน และครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น

๒.๑.๒.๒ คดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามหลักกฎหมายทั่วไปและตามแนวคำวินิจฉัยของศาล เช่น

(๑) ข้อพิพาทเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

(๒) การกระทำในทางนิติบัญญัติ การกระทำในทางตุลาการ และการกระทำของรัฐบาลที่เป็นงานด้านนโยบาย หรืองานทางการเมือง หรือนโยบายต่างประเทศ หรือในความสัมพันธ์กับฝ่ายนิติบัญญัติไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เว้นแต่เข้าข่ายยกเว้นตามทฤษฎี “Acte détachable”

(๓) ข้อพิพาทเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

(๔) ข้อพิพาทเกี่ยวกับการดำเนินงานของเจ้าพนักงานบังคับคดี
ในกระบวนการบังคับคดีของศาลยุติธรรมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

(๕) ข้อพิพาทเกี่ยวกับกิจการทางศาสนา

(๖) ข้อพิพาทเกี่ยวกับกิจกรรมทางพาณิชย์กรรม อุตสาหกรรมของรัฐวิสาหกิจ

(๗) ข้อพิพาทเกี่ยวกับกิจกรรมการแสวงหารายได้ของหน่วยงานทางปกครอง

๒.๑.๒.๓ กรณีที่กฎหมายบัญญัติยกเว้นอำนาจศาลปกครองไว้เป็นการเฉพาะ มี ๗ กรณี
ได้แก่

(๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ (มาตรา ๒๖๕ วรรคสอง)

(๒) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗
(มาตรา ๔๔ และมาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง)

(๓) คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๑๓/๒๕๕๙ เรื่อง การป้องกัน
และปราบปรามการกระทำความผิดบางประการที่เป็นภัยอันตรายต่อความสงบเรียบร้อยหรือบ่อน
ทำลายระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ (ข้อ ๘ การกระทำตามคำสั่งนี้ไม่อยู่ในบังคับของ
กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและ
วิธีพิจารณาคดีปกครอง)

(๔) คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๕/๒๕๕๙ เรื่อง มาตรการ
ในการแก้ไขปัญหาการครอบครองและใช้ประโยชน์ที่ดินป่าภูทับเบิก ในท้องที่ตำบลวังบาลและตำบล
บ้านเนิน อำเภอหล่มเก่า จังหวัดเพชรบูรณ์ (ข้อ ๔ การปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งนี้ไม่อยู่ในบังคับของ
กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและ
วิธีพิจารณาคดีปกครอง)

(๕) พระราชกำหนดบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ (มาตรา ๑๖ ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามพระราชกำหนดนี้ ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง)

(๖) พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายใน พ.ศ. ๒๕๕๑ (มาตรา ๒๓ ให้การดำเนินคดีใดๆ ตามพระราชบัญญัตินี้อยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม)

(๗) พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ (มาตรา ๑๑ ไม่ให้นำพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาใช้บังคับกับบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยและการออกระเบียบตามพระราชกำหนดนี้)

๒.๒ เงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง

- (๑) ต้องเป็นคำฟ้องที่มีเนื้อหาครบถ้วนตามที่ระบุในมาตรา ๔๕
(contenu d'une requête)
- (๒) ต้องมีการออกคำสั่งทางปกครองหรือกฎแล้วจึงจะมีการฟ้องคดีเพิกถอน
กฎหรือคำสั่งได้ (règle de la décision préalable) : หรือต้องเป็น
กรณีที่เจ้าหน้าที่มีอำนาจผูกพันตามกฎหมายจึงจะฟ้องละเลยต่อ
หน้าที่ได้
- (๓) ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือเป็นผู้เสียหาย (intérêt à agir)
ในคดีที่ฟ้องนั้น

- (๔) คำสั่งทางปกครองหรือกฎนั้นต้องก่อผลกระทบกระเทือนอย่างมีนัยสำคัญ (*l'acte faisant grief*) จึงจะฟ้องได้
- (๕) ต้องได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการนั้นแล้วตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง
- (๖) เป็นคำฟ้องที่การเยียวยาความเสียหายจำเป็นต้องมีคำบังคับตามมาตรา ๗๒
- (๗) ต้องเป็นคำฟ้องที่ชำระค่าธรรมเนียมนศาลโดยถูกต้อง
- (๘) ต้องเป็นคำฟ้องที่ไม่พ้นระยะเวลาการฟ้องคดี (ขาดอายุความ)
- (๙) ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถตามกฎหมาย
- (๑๐) ต้องไม่เป็นการฟ้องซ้อน ฟ้องซ้ำ หรือดำเนินการกระบวนการพิจารณาซ้ำ

บทที่ ๓

ความหมายและสาระสำคัญของหลักนิติธรรม

- ▶ “หลักนิติธรรม” เป็นคำแปลมาจากคำภาษาอังกฤษที่ว่า **“The Rule of Law”** หรือในภาษาฝรั่งเศสใช้คำว่า “*règne de la loi*” หรือ “*primauté de la loi*” เป็นหลักกฎหมายอังกฤษที่มีความใกล้เคียงกับหลักเรื่องนิติรัฐ “*legal State*” หรือ “*l’Etat de droit*” ที่ให้ความสำคัญกับกฎหมายเหนืออำนาจทางการเมืองทั้งหลาย หลักนี้เป็นหลักการพื้นฐานในระบบกฎหมายอังกฤษ ซึ่งมีแนวความคิดที่ว่า มนุษย์ไม่ควรจะถูกปกครองโดยมนุษย์ แต่ควรจะต้องถูกปกครองโดยกฎหมาย ทั้งนี้ หลักนิติธรรมได้เริ่มแพร่หลายเป็นที่รู้จักในประเทศไทยมาเป็นเวลานาน

- ▶ อย่างไรก็ตาม คำว่า “หลักนิติธรรม” ยังคงเป็นหลักการในเชิงนามธรรมที่ยังไม่มีคำอธิบายในทางกฎหมาย หรือยังไม่มีทำให้ความหมายที่เป็นที่ยุติ หรือเป็นที่ยอมรับกันโดยทุกฝ่าย หลักนิติธรรมจึงเป็นหลักการที่มีคำอธิบายหลากหลายตามแต่ละบุคคลที่พึงจะวิเคราะห์เพื่อให้คำจำกัดความหรือคำนิยามของหลักนิติธรรมดังกล่าว
- ▶ หากพิจารณาความหมายตามตัวอักษร พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้ให้ความหมายของคำว่า “นิติธรรม” ว่า หมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่บุคคลทุกคนต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน

- ▶ ในส่วนนักวิชาการทางกฎหมายของไทย หลายคนได้อธิบายความหมายและสาระสำคัญของหลักนิติธรรม อาทิ

ศาสตราจารย์พิเศษ ธาณินทร์ กรัยวิเชียร : ให้คำนิยามว่า “หลักนิติธรรม คือ หลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายที่สำคัญในระบบประชาธิปไตยที่เทิดทูนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และยอมรับนับถือสิทธิแห่งมนุษยชนทุกแห่งทุกมุม รัฐต้องให้ความอารักขาคุ้มครองมนุษยชนให้พ้นจากลัทธิทรราชย์ หากมีข้อพิพาทใด ๆ เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นระหว่างรัฐกับเอกชน หรือระหว่างเอกชนกับเอกชน ศาลย่อมมีอำนาจอิสระในการตัดสินข้อพิพาทนั้นโดยเด็ดขาดและโดยยุติธรรม ตามกฎหมายของบ้านเมืองที่ถูกต้องและเป็นธรรม”

ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ : ให้ความเห็นว่า “หลักนิติธรรม เป็นหลักการปกครองโดยกฎหมายเพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรม โดยเป็นธรรมทั้งต่อเอกชน แต่ละคนอันเป็นสมาชิกของรัฐ และเป็นธรรมต่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน (ประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์ของรัฐ) ซึ่งรัฐมีหน้าที่ดำเนินการเพื่อคุ้มครองทั้งประโยชน์เอกชน และประโยชน์มหาชน และกรณีที่ประโยชน์ทั้งสองขัดแย้งกันก็ต้องคุ้มครองให้เกิดดุลยภาพ ที่เป็นธรรม โดยมีสาระสำคัญคือ (๑) ทุกองค์กรของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมาย (๒) หลักการแบ่งแยกอำนาจ (๓) การมีกฎหมายที่ดี (๔) ความชอบด้วยกฎหมายของการปกครอง (๕) ความรับผิดชอบของรัฐ (๖) การมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล และ (๗) การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของเอกชน”

ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.วรพจน์ วิสสุตพิชญ์ : ให้ความเห็นว่า “หลักนิติธรรม มีสาระสำคัญ ๔ ประการ ประกอบกัน ดังนี้

ประการแรก มีการรับรองและให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลที่เป็นราษฎรของรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายพื้นฐานของรัฐ

ประการที่สอง มีการรับรองหรือยืนยันหลักที่ว่า องค์การต่าง ๆ ของรัฐจะจำกัดการใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ และเพียงพอที่กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น และหลักที่ว่า กฎหมายที่จำกัดหรือให้อำนาจองค์การต่าง ๆ ของรัฐจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องตราขึ้นโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ประการที่สาม มีการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์การต่าง ๆ ของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และมีการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่จำกัดหรือให้อำนาจองค์การต่าง ๆ ของรัฐจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และ

ประการที่สี่ มีการแบ่งแยกองค์การใช้อำนาจรัฐกระทำการทางนิติบัญญัติทางบริหาร และทางตุลาการ ออกจากกัน โดยให้แต่ละองค์กรทำหน้าที่ของตนอย่างอิสระ

ทั้งนี้ สาระสำคัญของหลักนิติธรรมทั้ง ๔ ประการข้างต้น ก่อให้เกิดหลักการสำคัญ ๔ หลัก ได้แก่ (๑) หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง (๒) หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย (๓) หลักการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ และ (๔) หลักการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยองค์กรตุลาการ”

- ▶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีการกล่าวถึงคำว่า “หลักนิติธรรม” ไว้ใน ๒ มาตรา ได้แก่ มาตรา ๓ วรรคสอง และมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

มาตรา ๓ “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กฤษฎีและหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และ**หลักนิติธรรม** เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม”

มาตรา ๒๖ “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพ
ของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญ
มิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อ**หลักนิติธรรม** ไม่เพิ่มภาระ
หรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรี
ความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัด
สิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่มุ่งหมาย
ให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง”

- ▶ อนึ่ง คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้กล่าวไว้ในหนังสือ “ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐” ในส่วนของคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ว่า

“หลักนิติธรรม (Rule of Law) และหลักนิติรัฐ (Legal State) เป็นเรื่องที่นักวิชาการเห็นว่า มีความหมายใกล้เคียงกันมาก คือ เป็นหลักการที่อารยประเทศยึดถือเป็นหลักที่ถือกำเนิดเป็นครั้งแรกในประเทศอังกฤษซึ่งใช้กฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) สำหรับคำว่า นิติรัฐ (Legal State) เป็นหลักที่เกิดขึ้นในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) ซึ่งนำโดยประเทศสหพันธรัฐเยอรมัน ซึ่งใช้คำในภาษาเยอรมันว่า เรชท์สตาต (Rechtsstaat) แต่ทั้งนิติธรรม (Rule of Law) และนิติรัฐ (Legal State) ต่างใช้คตินัยตรงกันว่า

หลักที่ ๑ ถ้าไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ เจ้าหน้าที่รัฐหรือฝ่ายปกครองไม่มีอำนาจกระทำการใด ๆ ทั้งสิ้น

หลักที่ ๒ คือ หลักที่ว่า เมื่อมีการกำหนดขอบเขตไว้เช่นใด รัฐหรือฝ่ายปกครองจะต้องใช้กฎหมายไปในขอบเขตแห่งอำนาจนั้นโดยเคร่งครัด ไม่สามารถใช้อำนาจเกินกว่าขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติไว้ มิได้”

- ▶ จึงเห็นได้ว่า การที่รัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายลำดับรองอื่น ๆ ไม่ได้บัญญัติให้ความหมายของ “หลักนิติธรรม” เอาไว้ ย่อมเป็นการเปิดช่องให้มีการตีความหลักนิติธรรมได้อย่างกว้างขวาง ซึ่งการตีความหลักนิติธรรมจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อจำเป็นต้องมีการตรวจสอบความชอบด้วยหลักนิติธรรมของการกระทำใด ๆ โดยองค์กรที่มีอำนาจในการตรวจสอบ อันได้แก่ องค์กรฝ่ายตุลาการ
- ดังนั้น องค์กรฝ่ายตุลาการหรือศาลจึงเป็นผู้ใช้ดุลพินิจในการตีความหมายของหลักนิติธรรมว่ามีขอบเขต เนื้อหา และสาระสำคัญเป็นอย่างไร โดยมีดุลพินิจอย่างกว้างขวางในการให้ความหมายหลักนิติธรรม แต่การใช้ดุลพินิจของศาลดังกล่าวก็ต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตของหลักนิติธรรมเช่นกัน ทั้งนี้ เนื่องด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของศาลก็ต้องอยู่ภายใต้หลักนิติธรรม ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นั่นเอง

บทที่ ๔

แนวคำวินิจฉัยคดีปกครองที่สำคัญในการดำรงหลักนิติธรรม

๑. กรณีการทำหนังสือออกไว้ล่วงหน้าของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ

คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ ๑๑๙๔-๑๑๙๕/๒๕๔๖

(ระหว่าง นายวรพร อัศวเหม ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กับพวกรวม ๘ คน กับ ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการฟ้องว่า เมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๔๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือแจ้งให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ เข้าร่วมประชุมสภา สมัยวิสามัญ สมัยที่ ๑ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ในวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๕ รวมทั้งบุคคลจำนวน ๑๐ คน (ผู้ร้องสอด) ซึ่งขาดสมาชิกภาพการเป็นสมาชิก สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

สมุทรปราการไปแล้ว ตามมาตรา ๑๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ เนื่องจากได้ยื่นหนังสือลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๔๕ ขอลาออกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผ่านผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ตั้งแต่วันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๔๕ ในระหว่างการประชุม ผู้ฟ้องคดีกับพวกได้ทักท้วงการกระทำดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังคงเพิกเฉยและดำเนินการประชุมต่อไปและยินยอมให้บุคคลทั้ง ๑๐ รายดังกล่าว ลงมติในญัตติตามระเบียบวาระการประชุมจนเสร็จสิ้นซึ่งจะเป็นเหตุให้มติดังกล่าวไม่มีผลผูกพันตามกฎหมาย และก่อให้เกิดความเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการและสมาชิกสภา การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐

ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนี้

(๑) ให้เพิกถอนมติที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ สมัยวิสามัญ สมัยที่ ๑ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๕

(๒) ห้ามผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เรียกบุคคลทั้ง ๑๐ ราย ตามฟ้อง เข้าร่วมประชุมสภาฯ และลงมติในกิจการของสภาฯ อีกต่อไป

ศาลปกครองกลางโดยที่ประชุมใหญ่เห็นว่า คดีมีประเด็นที่ศาลจะต้องวินิจฉัยก่อนว่า การที่ผู้ร้องสอดทั้ง ๑๐ คน ทำหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ (ผ่านประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ) มีข้อความว่าขอลาออกจากการเป็นสมาชิกสภาจังหวัดสมุทรปราการ โดยลงลายมือชื่อไว้ แต่ไม่ ได้ลงวันที่ เดือน ปี และมอบหนังสือดังกล่าวไว้กับนายวัฒนา อัครเวม ต่อมา ได้มีการนำหนังสือนั้นไปกรอกรวันที่ เดือน ปี และชื่อผู้ร้องสอดทั้ง ๑๐ คน แล้วนำไปยื่นต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ การดังกล่าวมีผลเป็นการลาออกจากการเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการตามกฎหมายหรือไม่

เห็นว่า มาตรา ๑๑ (๓) แห่ง พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ บัญญัติว่า สมาชิกภาพของสมาชิก สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดย่อมสิ้นสุดลง เมื่อลาออกโดยยื่นหนังสือลาออกต่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ข้อเท็จจริงได้ความว่า หลังจากผู้ฟ้องคดีและผู้ร้องสอดได้รับการเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ เมื่อวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ ประมาณ ๒-๓ วัน ได้มีการนำเอกสารมาให้ผู้ร้องสอดลงลายมือชื่อไว้ โดยหนังสือดังกล่าวไม่ลงวันที่ เรื่องลาออกจากการเป็นสมาชิกสภาจังหวัดสมุทรปราการเขต (ระบุชื่อเขต) เรียง ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ (ผ่านประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ) ใจความว่า ตามที่ข้าพเจ้า (บางฉบับได้เขียนชื่อไว้บางฉบับเว้นชื่อไว้) ได้รับเลือกตั้งให้เป็นสมาชิกสภา

จังหวัดสมุทรปราการเขต (ระบุชื่อเขต) บัดนี้ ข้าพเจ้ามีความประสงค์ที่จะขอลาออกจากการเป็นสมาชิกสภาจังหวัดสมุทรปราการเขต (ระบุชื่อเขต) นับแต่วันที่ในหนังสือนี้เป็นต้นไป จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ หลังจากทำหนังสือดังกล่าวแล้ว ผู้ร้องสอด้ก็ได้ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการเรื่อยมา

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวที่ผู้ร้องสอด้ไม่ลงวันที่ในหนังสือและได้ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการเรื่อยมานั้น ย่อมแสดงว่า ในขณะที่ลงนามในหนังสือนั้น ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกคนย่อมทราบดีว่าผู้ร้องสอด้ยังมิได้มีเจตนาที่มุ่งโดยตรงที่จะให้เกิดผลทางกฎหมายเป็นการลาออกแต่อย่างใด ประกอบกับยังมิได้มีการยื่นหนังสือนั้นต่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นผู้รับการแสดงเจตนา หนังสือที่ผู้ร้องสอด้ได้ลงลายมือชื่อไว้ นั้นมีฐานะจึงเป็นเพียงหนังสือเตรียมการลาออกที่ทำไว้ล่วงหน้า ซึ่งหากผู้ร้องสอด้ประสงค์จะลาออก ก็จะต้องมีการแสดงเจตนามุ่งโดยตรงให้เกิดผลทางกฎหมายเป็นการลาออก โดยมีการลงวันที่ในหนังสือนั้นแล้วยื่นต่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการให้ถูกต้องอีกครั้งหนึ่ง จึงรับฟังได้ว่าผู้ร้องสอด้ยังมิได้มีความประสงค์ที่จะลาออกจากรตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ และตัวผู้ร้องสอด้เองก็ยังมิได้มีการแสดงเจตนาลาออกโดยการลงวันที่ในหนังสือลาออกที่จัดเตรียมไว้แล้วยื่นหนังสือนั้นต่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการแต่อย่างใด

ปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อไปคือ การที่ผู้ร้องสอดได้ทำหนังสือที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการลาออก
ลงลายมือชื่อลงหน้าโดยเว้นวันที่ของหนังสือแล้วมอบให้บุคคลอื่นยึดถือไว้ การที่บุคคลผู้ยึดถือหนังสือไว้ได้ลง
วันที่ในหนังสือแล้วไปลงรับยื่นต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการเช่นนี้ จะถือว่าผู้ร้องสอดได้มีการ
แสดงเจตนาลาออกและมีผลตามกฎหมายเป็นการลาออกแล้วหรือไม่

เห็นว่า แม้ผู้ร้องสอดจะได้มีข้อตกลงให้บุคคลที่ยึดถือหนังสือนั้นสามารถลงวันที่ในหนังสือแล้วยื่นต่อ
ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ กรณีก็เป็นข้อตกลงระหว่างผู้ร้องสอดกับบุคคลนั้น ซึ่งศาล
ไม่จำเป็นต้องยอมรับบังคับตามข้อตกลงนั้น หากผลที่เกิดขึ้นจากการทำตามข้อตกลงนั้นต้องห้ามขัดแย้งโดย
กฎหมายหรือเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน สำหรับกรณีที่สมาชิกสภาองค์การ
บริหารส่วนจังหวัดได้ตัดสินใจทำหนังสือลาออกโดยสมัครใจ แล้วมอบอำนาจให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งนำไปยื่นต่อ
ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพียงลำพังเฉพาะการมอบอำนาจให้ไปยื่นหนังสือลาออกเท่านั้น
ย่อมเป็นสิ่งที่สามารถกระทำได้ แต่โดยที่การตัดสินใจและแสดงเจตนาลาออกจากการเป็นสมาชิกสภาองค์การ
บริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการนั้น เจตนารมณ์ของมาตรา ๑๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วน
จังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นสิทธิเฉพาะตัวของผู้ดำรงตำแหน่งนั้นเท่านั้น บุคคลอื่นจึงไม่สามารถจะตัดสินใจและ
แสดงเจตนาลาออกแทนได้ การมอบอำนาจให้ตัดสินใจแสดงเจตนาการลาออกแทนจึงเป็นเรื่องที่ไม่สามารถ
กระทำได้ ดังนั้น การที่บุคคลผู้ยึดถือหนังสือที่ผู้ร้องสอดได้ลงลายมือชื่อลงหน้าไว้ได้ทำการเติมวันที่ในหนังสือ
เป็นวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๕๕ จึงเท่ากับเป็นการตัดสินใจและแสดงเจตนาการลาออกแทนและเป็นการแสดง
เจตนาแทนโดยฝ่าฝืนใจผู้ร้องสอด จึงเป็นการกระทำที่ไม่สามารถกระทำได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

นอกจากนั้น หากยอมรับว่าการกระทำดังกล่าวเป็นสิ่งที่กระทำได้โดยถูกต้องชอบธรรม และมีผลถือว่าเท่ากับมีการแสดงเจตนาโดยตัวสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการเอง โดยไม่คำนึงถึงควมมีอิสระในการตัดสินใจแสดงเจตนาโดยแท้จริงของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผลก็เท่ากับว่าผู้ที่ยึดถือหนังสือดังกล่าวสามารถครอบงำความคิดและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ ทำให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการผู้นั้นตกอยู่ภายใต้อาณัติของบุคคลดังกล่าวโดยไม่สามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างอิสระและมีผลต่อการทำหน้าที่ในฐานะที่เป็นผู้แทนของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ ทั้งที่เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นนั้นเป็นเงื่อนไขพื้นฐานสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ทำให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางนโยบายและควบคุมตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารโดยผ่านผู้แทน เมื่อสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนเสรีภาพไม่สามารถแสดงความคิดเห็นอย่างอิสระหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนตามที่ตนมีความเห็นได้แล้ว การมีส่วนร่วมในทางการเมือง การปกครองของประชาชนผ่านทางผู้แทนย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้และย่อมทำให้การปกครอง โดยระบอบประชาธิปไตยผ่านทางผู้แทนไม่สามารถบรรลุเจตนารมณ์

ดังนั้น การทำหนังสือเกี่ยวกับการลาออกโดยลงลายมือชื่อล่วงหน้าให้บุคคลอื่นถือไว้ แล้วบุคคลอื่นนั้นนำมากรอก วัน เดือน ปี เพื่อตัดสินใจแสดงเจตนาลาออกแทน โดยไม่ว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะได้มีข้อตกลงมอบอำนาจให้แก่บุคคลเช่นนั้นหรือไม่ก็ตาม ก็เป็นการดำเนินการที่ขัดต่อบทกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ถือไม่ได้ว่ามีการแสดงเจตนาลาออกจากตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดของผู้นั้นโดยถูกต้องตามกฎหมาย

เมื่อผู้ร้องสอดไม่มีเจตนาลาออก หนังสือที่มีผู้มายื่นขอลาออกนั้นจึงไม่มีผลเป็นการแสดงเจตนาลาออกของผู้ร้องสอดแต่อย่างใด และต้องถือว่ากรณีเรื่องนี้ผู้ร้องสอดทั้ง ๑๐ คน ยังไม่ได้มีการยื่นหนังสือลาออกต่อประธานสภาองค์การบริหารส่วน จังหวัดสมุทรปราการตามมาตรา ๑๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ สมาชิกภาพการเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการของผู้ร้องสอดจึงยังไม่สิ้นสุดตามมาตราดังกล่าว ผู้ร้องสอดทั้ง ๑๐ คน จึงมีสิทธิเข้าร่วมประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการในวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๕ และมีสิทธิออกเสียงลงมติในการประชุม การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมิใช่การอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย

พิพากษายกฟ้อง

๒. คดีที่ศาลปกครองเพิกถอนการแปรรูป กฟผ.

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ พ.๕/๒๕๔๙ (ระหว่าง มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กับพวกรวม ๑๑ คน กับ นายกรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กับพวกรวม ๕ คน)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดฟ้องว่า ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของ บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๘ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากก่อนตราพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับไม่ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามมาตรา ๑๙ (๙) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดไม่มีโอกาสโต้แย้งคัดค้าน แสดงความคิดเห็น และตรวจสอบขั้นตอนและเนื้อหาของพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับ ซึ่งมีผลให้มีการโอน เปลี่ยนแปลง และระงับบรรดาสิทธิ หน้าที่ รวมตลอดถึงทรัพย์สินของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยที่ประชาชนเป็นเจ้าของร่วมกันไปเป็นของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ที่มีบุคคลบางกลุ่มมีโอกาสได้เป็นเจ้าของ

ปรัชญาการให้บริการก็เปลี่ยนไปเพื่อมุ่งหวังกำไรและตกอยู่กับบุคคลบางกลุ่มส่งผลกระทบต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และไม่ได้คำนึงถึงหมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญ ที่ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีผลเป็นการโอนสิทธิและทรัพย์สินทั้งหมดของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยไปเป็นของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ซึ่งไม่อาจกระทำได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและการเวนคืนที่ดินซึ่งขัดต่อเจตนารมณ์กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ประชาชนทั่วไปและผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดขาดหลักประกันอันมั่นคงในการได้รับการบริการสาธารณะจากรัฐ ทั้งในการบริการ การเสียค่าบริการ และการตรวจสอบ อีกทั้งการกระจายหุ้นก็มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เนื่องจากจัดสรรหุ้นให้พนักงานบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ในราคาต่ำกว่าราคาที่ขายให้แก่ประชาชนโดยทั่วไป ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล

ขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๘ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๘

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๘ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไข เวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๘ ออกโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่

โดยมีปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยว่า การจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนการตรา พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๘ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๘ กระทำโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า จากพยานหลักฐานการประกาศในหนังสือพิมพ์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้า อ้างส่งศาล ปรากฏว่ามีการประกาศในหนังสือพิมพ์รายวันฉบับภาษาไทย คือ หนังสือพิมพ์มติชน ฉบับวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๔๗ และวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๗ หนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวันฉบับวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๔๗ หนังสือพิมพ์เดลินิวส์ฉบับวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๔๗ และวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๔๗ ซึ่งเป็นหนังสือพิมพ์ที่มีการวางจำหน่ายทั่วประเทศ แต่การประกาศในหนังสือพิมพ์รายวันดังกล่าว มิได้ประกาศในหนังสือพิมพ์รายวันฉบับเดียวกันติดต่อกัน การที่ข้อ ๙ (๑) ของระเบียบดังกล่าว กำหนดให้จัดทำประกาศโดยสรุปเรื่องที่จะมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทางวิทยุกระจายเสียง

หรือวิทยุโทรทัศน์และประกาศในหนังสือพิมพ์รายวันฉบับภาษาไทยที่มีการวางจำหน่ายอย่างแพร่หลายติดต่อกันไม่น้อยกว่าสามวันนั้น มีเจตนารมณ์เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสรับรู้อย่างกว้างขวางว่าจะมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นหุ้นของบริษัท และเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นดังกล่าวอย่างหลากหลายและกว้างขวาง เพื่อประโยชน์สูงสุดในการดำเนินการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นบริษัท การที่ระเบียบดังกล่าวกำหนดให้ประกาศในหนังสือพิมพ์รายวันฉบับภาษาไทยที่มีการวางจำหน่ายอย่างแพร่หลายติดต่อกันไม่น้อยกว่าสามวัน จึงต้องแปลความว่า หมายถึง ประกาศในหนังสือพิมพ์ฉบับนั้นติดต่อกันไม่น้อยกว่าสามวัน มิใช่ฉบับละหนึ่งวันรวมสามฉบับ โดยเรื่องที่ประกาศในหนังสือพิมพ์ดังกล่าวนั้นจะต้องสรุปในเรื่องที่จะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แต่การประกาศในหนังสือพิมพ์ของผู้ถูกฟ้องคดีได้กระทำเพียงการระบุเฉพาะหัวข้อเรื่องที่จะรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และข้อมูลที่เป็นตัวเลขเกี่ยวกับกิจการการผลิตไฟฟ้าสั้น ๆ เพียงบางประการ โดยมีได้จัดทำสรุปเรื่องเกี่ยวกับร่างพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับที่จะรับฟังความคิดเห็นของประชาชนว่ามีสาระสำคัญเช่นใดบ้าง เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสรีบอ่านล่วงหน้า เพื่อเตรียมข้อมูลสำหรับแสดงความคิดเห็นได้ตรงตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ และระเบียบคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๓

นอกจากนี้ การที่พนักงานและลูกจ้างของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยตามจำนวนที่ถูกฟ้องคดีอ้างว่าส่งจดหมายเชิญประชุม ซึ่งมีภูมิลำเนาและที่ทำการปกติกระจายอยู่ทั่วประเทศ มีจำนวนถึง ๒๗,๓๐๕ คน แต่การจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากพนักงานและลูกจ้างดังกล่าว ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงกับการดำเนินการเปลี่ยนทุนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นหุ้นของบริษัท ได้จัดเพียงแห่งเดียวที่กรุงเทพมหานคร และการจัดให้รับฟังความคิดเห็นในวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๔๗ ก็ตรงกับวันอังคาร อันเป็นวันทำการปกติของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นในวันดังกล่าว คณะกรรมการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชนย่อมเล็งเห็นผลได้ว่าจะมีพนักงานและลูกจ้างมาร่วมแสดงความคิดเห็นจำนวนไม่มาก ซึ่งก็ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีจำนวนผู้ลงทะเบียนร่วมแสดงความคิดเห็นเพียง ๑,๐๕๗ คน หรือคิดเป็นร้อยละ ๓.๘๗ ของพนักงานและลูกจ้างของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยทั้งหมด ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนดังกล่าวไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๓ และไม่ได้ดำเนินการให้ถูกต้องครบถ้วนตามข้อ ๖ และข้อ ๙ ของระเบียบคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งเป็นขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดให้กระทำก่อนการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๔ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๔

ในส่วนของบทบัญญัติในพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๘ นั้น มีปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยว่า ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ในการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๘ นั้น ไม่มีบทบัญญัติใดที่จำกัดอำนาจของรัฐในส่วนที่เกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยมีอยู่เดิมตามมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ซึ่งเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ อันเป็นอำนาจมหาชนของรัฐตามมาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ และการที่พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ยังคงให้บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) มีอำนาจในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต่อไป นอกจากจะทำให้บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) มีอำนาจที่จะดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้ว ยังเป็นการให้อำนาจและให้สิทธิบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้มาโดยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ก่อนการเปลี่ยนสถานะด้วย เมื่อได้วินิจฉัยไว้ข้างต้นแล้วว่า อำนาจการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นอำนาจมหาชนที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้สำหรับรัฐ และต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ การที่พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๘ มิได้จำกัดอำนาจมหาชนดังกล่าว

จึงมีผลให้อำนาจมหาชนดังกล่าวโอนไปเป็นของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ซึ่งไม่อาจกระทำได้ตาม
มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙ ของรัฐธรรมนูญ ประกอบกับมาตรา ๒๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ
ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ และการให้บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) มีอำนาจเกี่ยวกับการเวนคืน
อสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิต
แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ย่อมก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจ เพราะการโอน
อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ทำให้บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน)
มีอำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งไม่เป็นธรรมต่อบุคคลหรือนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน ซึ่งไม่มี
อำนาจมหาชนเช่นว่านั้น อันเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักความเสมอภาค หลักการแห่งความเท่าเทียม
กันอย่างเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจตามมาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญ
ประกอบกับมาตรา ๒๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ และเป็นการออก
กฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับมาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญด้วย

เมื่อขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญก่อนการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และ ประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นว่านั้นย่อมมีผลไปถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการตรา พระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๘ ด้วย เพราะการตราพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้เพื่อใช้บังคับทำให้สถานะทางกฎหมาย ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ถูกยกเลิกไป ดังนั้น การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมาย ว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๘ ขึ้นใช้บังคับจึงไม่อาจกระทำได้

พิพากษาเพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๘ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วย การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๘ ตั้งแต่วันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๘ ซึ่งเป็นวันใช้ บังคับพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

๓. คำสั่งคุ้มครองชั่วคราวห้ามการสลายม็อบด้วยวิธีการอันไม่เป็นไปตามหลักสากล เมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๑

คำสั่งศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขดำที่ ๑๖๐๕/๒๕๕๑ (ระหว่าง นายदनัย ตั้งคุณธรรม ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กับพวกรวม ๖ คน กับ นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ นายกรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กับพวกรวม ๓ คน)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งหกฟ้องว่า เมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๑ เวลาประมาณ ๐๖.๓๐ นาฬิกา จนถึงเวลาประมาณ ๒๒.๓๐ นาฬิกา ขณะที่ผู้ฟ้องคดีทั้งหกได้ร่วมชุมนุมกับประชาชนบริเวณรอบรัฐสภา ลานพระบรมรูปทรงม้า หน้ากองบัญชาการตำรวจนครบาล ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามใช้อำนาจทางปกครองและกำลังทางกายภาพเข้าสลายการชุมนุม โดยใช้เครื่องยิงแก๊สน้ำตา วัตถุระเบิด อาวุธสงครามและอาวุธอื่นๆ ยิงใส่กลุ่มผู้ชุมนุม เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหกได้รับอันตรายแก่กาย ซึ่งก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามจะมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าสลายการชุมนุมและก่อนที่เจ้าหน้าที่ตำรวจจะเข้าสลายการชุมนุมก็มิได้มีการแจ้งขอหาทางคดีอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา หรือเข้าจับกุมดำเนินคดีอาญา อีกทั้งมิได้มีการเข้าจับกุมผู้ชุมนุมตามกระบวนการทางอาญา อันจะเป็นการดำเนินการในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และได้มีการประกาศแจ้งเตือนถึงการที่จะเข้าสลายการชุมนุมแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งหกและผู้เข้าร่วมชุมนุมทราบแต่อย่างใด ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามกลับมีคำสั่งให้สลายการชุมนุมโดยมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าว ไม่มีการเจรจา เมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจยิงแก๊สน้ำตา วัตถุระเบิดและอาวุธอื่น ๆ เพื่อสลาย

การชุมนุม เจ้าหน้าที่ตำรวจกลับตั้งวิธียิงด้วยการเล็งเข้าหากลุ่มผู้ชุมนุมในระยะหวังผลในระดับตรง เพื่อให้กระทบต่อตัวผู้ชุมนุม หาได้เป็นการยิงโดยวิธีโค้ง และยังใช้วัตถุระเบิดอื่นนอกจากแก๊สน้ำตา ซึ่งมี อนุภาพทำลายล้างสูงทำให้มีผู้ได้รับอันตรายจากแรงอัดและดันจากการระเบิดจนขาขาด นิ้วมือขาด และได้รับอันตรายสาหัส ซึ่งไม่อาจเกิดจากแก๊สน้ำตาได้เลย ผู้ฟ้องคดีทั้งหกเห็นว่า จากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามถือเป็นการกระทำทางปกครองที่ละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพและชีวิตร่างกายของผู้ฟ้องคดีทั้งหก เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหกและประชาชนผู้ชุมนุมได้รับบาดเจ็บ อันเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลัก สิทธิมนุษยชน มิได้เป็นการบริหารบ้านเมืองโดยหลักนิติธรรม ตามมาตรา ๓ ของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามรวมตลอดถึงผู้ได้บังคับบัญชา ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามยุติการกระทำที่ใช้วัตถุระเบิด และอาวุธอื่นใด อันมีอนุภาพในการทำลายชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีทั้งหกและประชาชนผู้เข้าร่วมชุมนุม และขอให้ศาลมีคำสั่งหรือกำหนด มาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ โดยห้ามผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามและเจ้าหน้าที่ผู้ได้บังคับบัญชา และเจ้าหน้าที่อื่นใดใช้วัตถุระเบิด อาวุธสงคราม หรืออาวุธอื่นใด รวมตลอดถึงการใช้ความรุนแรงใดๆ เข้าสลายการชุมนุมของผู้ฟ้องคดีทั้งหกและประชาชนที่เข้าร่วมชุมนุมไว้เป็นการชั่วคราวในระหว่างการ พิจารณาคดี อีกทั้งความรุนแรงเสียหายที่เกิดขึ้นมีผลกระทบต่อการใช้สิทธิเสรีภาพของผู้ฟ้องคดีทั้งหก และประชาชน อันไม่อาจแก้ไขเยียวยาได้ในภายหลัง

ศาลปกครองกลางวินิจฉัยว่า ในส่วนที่ผู้ฟ้องคดีทั้งหกได้มีคำขอให้ศาลมีคำสั่งหรือกำหนด มาตรการคุ้มครองชั่วคราวนั้น ตามข้อเท็จจริงในคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ให้ถ้อยคำว่า ขณะที่ตนเองเข้าร่วมชุมนุม ได้ร่วมกับคนอื่น ๆ ลุกขึ้นยืนแสดงเจตนาไปรัฐสภาเพื่อไม่ให้มีการประชุมรัฐสภา ในวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๑ โดยการล้อมรัฐสภาไว้ และในระหว่างการปิดล้อมประตูทางเข้าทุกด้าน ของรัฐสภาเพื่อไม่ให้บุคคลหนึ่ง บุคคลใดเข้าไปได้ มีผู้ควบคุมอยู่บนเวทีรถกระจายเสียงเป็นผู้แจ้งบอกให้ผู้ร่วมชุมนุมดำเนินการ และผู้ฟ้องคดีที่ ๕ ให้ถ้อยคำว่า ในช่วงเวลาปลายในการชุมนุมของประชาชนที่บริเวณรัฐสภาได้มีการปิดล้อม ประตูเพื่อไม่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเข้าออกบริเวณรัฐสภา และเป็นที่ทราบโดยทั่วไป ว่าฝ่ายผู้ชุมนุมได้ใช้วิธีลวดหนาม ยางรถยนต์ราดน้ำมันขวางกั้นถนนไว้ การกระทำดังกล่าวของผู้เข้าชุมนุม จึงมีลักษณะทำให้ผู้อื่นกลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ จนไม่กล้าที่จะเข้าไปในรัฐสภา หรือ ออกจากรัฐสภา อันเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น ดังนั้น การชุมนุมหน้ารัฐสภาดังกล่าว จึงมิใช่การชุมนุมโดยสงบอันจะได้รับการคุ้มครองตามมาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อีกทั้งการปิดกั้นห้ามมิให้มีการเข้าออกรัฐสภาในวันดังกล่าวเป็นไปเพื่อบังคับ คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภา อันจะทำให้คณะรัฐมนตรีเข้าบริหารราชการแผ่นดินไม่ได้ ตามมาตรา ๑๗๖ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อ ภาระหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินและการจัดทำบริการสาธารณะ เจ้าหน้าที่ตำรวจจึงมีอำนาจหน้าที่ ที่จะเข้าสลายการชุมนุมเพื่อแก้ไข ปัญหาการกระทำของผู้เข้าชุมนุมได้

อย่างไรก็ตาม การกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อสลายการชุมนุมจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็น โดยคำนึงถึงความเหมาะสม มีลำดับขั้นตอนตามหลักสากลที่ใช้ในการสลายการชุมนุมของประชาชน เจ้าหน้าที่ตำรวจไม่อาจดำเนินการตามอำเภอใจได้ โดยปรากฏข้อเท็จจริงเป็นที่รู้กันอยู่ทั่วไปว่า ในเหตุการณ์สลายการชุมนุมของเจ้าหน้าที่ตำรวจในวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๑ มีประชาชนเสียชีวิตหนึ่งรายและได้รับบาดเจ็บจำนวนมาก โดยประชาชนที่เข้าร่วมการชุมนุมจำนวนมากไม่ได้รับทราบการแจ้งเตือนและมาตรการสลายการชุมนุมของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ประกอบกับขณะนี้ยังมีการชุมนุมของประชาชนกลุ่มต่างๆ อยู่ และการชุมนุมนั้นอาจมีการกระทำที่จะผิดต่อกฎหมายไม่ได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจอาจต้องดำเนินการสลายการชุมนุมอีก

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลจึงมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหก โดยมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ หากจะกระทำการใดๆ ต่อผู้เข้าร่วมชุมนุม ต้องดำเนินการเท่าที่จำเป็น โดยคำนึงถึงความเหมาะสม มีลำดับขั้นตอนตามหลักสากลที่ใช้ในการสลายการชุมนุมของประชาชน ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ตำรวจปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งศาล และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้อำนาจหน้าที่ของตนดำเนินการให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ปฏิบัติตามมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองชั่วคราวตามคำสั่งศาล จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นอย่างอื่น

๔. คดีเพิกถอนคำสั่งของนายกรัฐมนตรีในการย้ายข้าราชการ (กรณีนายถวิล เปลี่ยนสี)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.๓๓/๒๕๕๗ (ประชุมใหญ่)
(ระหว่าง นายถวิล เปลี่ยนสี ผู้ฟ้องคดี กับ นายกรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เดิมผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๔ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรี และหลังจากนั้นได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ ให้โอนผู้ฟ้องคดีจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการโอนผู้ฟ้องคดีดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงยื่นคำร้องทุกข์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม) แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำวินิจฉัยให้ยกคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายกรัฐมนตรี) ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๔ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรีและให้ผู้ฟ้องคดีกลับไปดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ และเพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ยกคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๔ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติราชการที่สำนักนายกรัฐมนตรีนั้นมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติและให้ไปปฏิบัติราชการที่สำนักนายกรัฐมนตรีเป็นการชั่วคราวตั้งแต่วันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๔ แต่ต่อมาได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ ดังนั้น คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวจึงสิ้นผลไปโดยปริยาย โดยผลของประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว ศาลปกครองจึงไม่จำเป็นต้องออกคำสั่งบังคับให้เพิกถอนคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๔

สำหรับประเด็นที่สอง กรณีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่นั้น

มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่า การโอนผู้ฟ้องคดีมาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่นั้น เห็นว่า ตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นตำแหน่งที่ขึ้นตรงต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และมีอำนาจหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับกิจการความมั่นคงของประเทศ โดยเป็นที่ปรึกษา เสนอแนะนโยบาย มาตรการและแนวทางปฏิบัติด้านความมั่นคงแห่งชาติต่อสภาความมั่นคงแห่งชาติและคณะรัฐมนตรี ผู้ดำรงตำแหน่งนี้จึงสามารถเสนอแนะนโยบายด้านความมั่นคงของประเทศต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้โดยตรงอยู่แล้ว ส่วนตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี นั้น เป็นตำแหน่งที่ ก.พ. กำหนดขึ้น โดย ก.พ. ได้กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบตามลักษณะงานของตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี โดยผู้ดำรงตำแหน่งนี้ไม่อาจเสนอแนะนโยบายด้านความมั่นคงของประเทศต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้โดยตรง แต่จะต้องเสนอผ่านเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงว่า ภายหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีมาปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรีแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้มอบหมายงานให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติตามที่ได้อ้างถึงความสำคัญและความจำเป็นเร่งด่วนในการมีคำสั่งแต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีมาดำรงตำแหน่งดังกล่าวแต่อย่างใด

จึงเห็นได้ว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะหัวหน้ารัฐบาลและในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการประจำของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค จะมีอำนาจดุลพินิจในการบริหารงานบุคคลหมุนเวียนสับเปลี่ยนบทบาทหรือการทำหน้าที่ของข้าราชการเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามแนวนโยบายที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาได้ แต่ในการใช้อำนาจดุลพินิจดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นั้น นอกจากจะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายและอยู่ภายในขอบเขตของกฎหมายแล้ว ยังจะต้องมีเหตุผลรองรับที่มีอยู่จริงและอธิบายได้ ซึ่งไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้อ้างเหตุผลในการโอนผู้ฟ้องคดีว่าผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่มีประสิทธิภาพ มีข้อบกพร่อง หรือไม่สนองนโยบายของรัฐบาลซึ่งจะถือได้ว่ามีเหตุผลอันสมควรที่ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งโอนได้ตามความเหมาะสม จึงถือได้ว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ อันเป็นเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายประการหนึ่ง ดังนั้น การโอนผู้ฟ้องคดีจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติมาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ พิจารณาเพิกถอนเฉพาะประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งข้าราชการพลเรือน ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (นักบริหารระดับสูง) สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ (นักบริหารระดับสูง) สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้ ให้การเพิกถอนประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ประกาศดังกล่าวมีผลใช้บังคับ คือ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ โดยมีข้อสังเกต เกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษานัยมาตรา ๖๙ วรรคหนึ่ง (๘) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ควรที่จะพิจารณาดำเนินการตามกฎหมาย เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีได้กลับสู่ตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ทั้งนี้ ภายในสี่สิบห้าวัน นับแต่วันที่มีคำพิพากษา

๕. คดีเพิกถอนการทำ joint communiqué กับกัมพูชา กรณีเขาพระวิหาร

คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๒๐๔๖ - ๒๐๔๘/๒๕๕๒ (ระหว่าง นายสุวัตร อภัยภักดิ์ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กับพวกรวม ๑๓ คน กับ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และ คณะรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องสรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสามเป็นประชาชนไทย ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสามเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๗ มิ.ย. ๒๕๕๑ เห็นชอบร่างแถลงการณ์ร่วมรัฐบาลไทยและรัฐบาลกัมพูชา กรณีการขอขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลกพร้อมแผนที่แนบท้าย โดยมอบหมายให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ลงนามในแถลงการณ์ร่วมฯ ต่อมา วันที่ ๑๘ มิ.ย. ๒๕๕๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ลงนามในแถลงการณ์ร่วมฯ เพื่อให้ประเทศกัมพูชาเสนอต่อองค์การยูเนสโกในวันที่ ๕ ก.ค. ๒๕๕๑ ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสามเห็นว่า การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดังกล่าวข้างต้น เป็นการกระทำโดยอาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติมตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ในลักษณะปกปิด บิดเบือนข้อมูล ข้อเท็จจริงความหมายแห่งถ้อยคำในสาระสำคัญของแถลงการณ์ร่วมฯ ไม่แสดงสถานะของแถลงการณ์ร่วมฯ ที่แท้จริงอันจะมีผลต่อกระบวนการขั้นตอนที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ทั้งไม่แสดงผลความผูกพันความเสียหายอันจะเกิดแก่ประเทศไทยอย่างชัดเจน มุ่งหวังให้สมเจตนาแห่งตนโดยไม่คำนึงถึงความเสียหายด้านอาณาเขตดินแดนและอำนาจอธิปไตยของประเทศไทยโดยเจตนาไม่สุจริต

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งดังนี้

๑. เพิกถอนการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่เสนอร่างแถลงการณ์ร่วมฯ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อพิจารณาและมีมติเห็นชอบ

๒. เพิกถอนมติผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑๗ มิ.ย. ๒๕๕๑ ที่เห็นชอบร่างแถลงการณ์ร่วมฯ และมอบหมายให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ลงนาม

๓. เพิกถอนการลงนามในแถลงการณ์ร่วมฯ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๑๘ มิ.ย. ๒๕๕๑

๔. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยุติความผูกพันตามแถลงการณ์ร่วมฯ ต่อประเทศกัมพูชาและองค์การยูเนสโก

ศาลปกครองกลางวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นำเสนอร่างแถลงการณ์ร่วมไทยกับกัมพูชา กรณีการขอขึ้นทะเบียนเขาพระวิหารเป็นมรดกโลกของประเทศกัมพูชาพร้อมแผนที่แนบท้ายและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติเห็นชอบกับแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ โดยมอบหมายให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้ลงนามในแถลงการณ์ร่วมฯ แม้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะได้กระทำในฐานะรัฐบาลในกิจการเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ แต่เมื่อการกระทำดังกล่าวกระทบต่อสิทธิหรือประโยชน์อันชอบธรรมของประชาชนชาวไทยในอันที่จะคงไว้ซึ่งสิทธิและหน้าที่ในการครอบครองและรักษาไว้ซึ่งอาณาเขต ดินแดนแหล่งอารยธรรมอันเป็นมรดกทางวัฒนธรรมของชาติ รวมตลอดทั้งสิทธิในการประกอบอาชีพในบริเวณดังกล่าว

และสิทธิต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ การกระทำของรัฐบาลดังกล่าวจึงเป็นการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐในทางปกครองที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองรวมอยู่ด้วย อีกทั้งแถลงการณ์ร่วมฯ เข้าลักษณะเป็นหนังสือสัญญาที่อาจมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตประเทศไทยหรือมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือประโยชน์อันชอบธรรมของประชาชนชาวไทยหรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวางซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาตามมาตรา ๑๙๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกลับมิได้มีการให้ข้อมูลแก่ประชาชนเพื่อสามารถเข้าถึงรายละเอียดของแถลงการณ์ร่วมฯ รวมทั้งมิได้มีการเสนอเพื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนที่จะลงนามในแถลงการณ์ร่วมฯ การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีผลทำให้การจัดทำคำแถลงการณ์ร่วมฯ นั้นไม่อยู่ในอำนาจตรวจสอบของรัฐสภาและทำให้การกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำอื่นที่นอกเหนือไปจากบทบัญญัติของมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่กระทบสิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญในทางปกครอง การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงเป็นการกระทำอื่นใดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

เมื่อคำแถลงการณ์ร่วมฯ เป็นหนังสือสัญญาที่อาจมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตประเทศ
ทั้งยังมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศอย่างกว้างขวาง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะต้องดำเนินการ
ให้ข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและต้องชี้แจงต่อรัฐสภาเกี่ยวกับหนังสือ
สัญญา และให้เสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบก่อนลงนามในสัญญา
การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติให้ความเห็นชอบร่างแถลงการณ์ร่วมฯ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงนาม
ในแถลงการณ์ร่วมฯ โดยไม่มีการให้ข้อมูลจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและชี้แจง
ต่อรัฐสภาก่อน จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบตามขั้นตอนและวิธีการที่บัญญัติไว้ตามมาตรา ๑๙๐
วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ศาลพิพากษาให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑
ที่ให้ความเห็นชอบร่างคำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา (Joint Communiqué)
และแผนที่แนบท้าย และที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงนามในแถลงการณ์ร่วมดังกล่าว ทั้งนี้ ให้มีผล
ตั้งแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติ (ต่อมา ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืน และดูคำสั่งของศาลปกครอง
สูงสุดที่ ๕๔๗/๒๕๕๗)

๖. คดีการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล : คำสั่งที่ไม่อนุญาต ให้นำภาพยนตร์ เรื่อง “เชคสเปียร์ต้องตาย” ออกเผยแพร่ในราชอาณาจักร เป็นการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลที่ไม่เข้าเงื่อนไข ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนด

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๗/๒๕๖๗ (ระหว่าง นายมานิต ศรีวานิชภูมิ ที่ ๑
นางสาวสมานรัชฎ์กาญจนะวณิชย์ ที่ ๒ ผู้ฟ้องคดี กับ คณะกรรมการภาพยนตร์และวีดิทัศน์แห่งชาติ ที่ ๑
คณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ คณะที่ ๓ ที่ ๒ กรมส่งเสริมวัฒนธรรม ที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดี)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นศิลปินภาพถ่ายและนักสร้างภาพยนตร์อิสระ
ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้มีความรู้ด้านภาพยนตร์และงานเขียนและเขียนบทภาพยนตร์ ชื่อ “เชคสเปียร์
ต้องตาย” ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับเงินอุดหนุนจากสำนักงานศิลปวัฒนธรรมร่วมสมัย กระทรวงวัฒนธรรม
อันเป็นมาตรการในการส่งเสริมอุตสาหกรรมภาพยนตร์และวีดิทัศน์ หลังจากสร้างภาพยนตร์เรื่องดังกล่าว
เสร็จ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ยื่นคำขอตรวจพิจารณาภาพยนตร์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

ได้ตรวจพิจารณาแล้วเห็นว่า ภาพยนตร์ เรื่อง “เชคสเปียร์ต้องตาย” มีเนื้อหาที่ก่อให้เกิดการแตก
ความสามัคคีระหว่างคนในชาติอันเป็นภาพยนตร์ที่ห้ามเผยแพร่ในราชอาณาจักร จึงมีมติไม่
อนุญาต ผู้ฟ้องคดีทั้งสองอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อนายกรัฐมนตรีและประธานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
ซึ่งได้รับผลการพิจารณาว่า เนื้อหาของภาพยนตร์แม้จะดัดแปลงให้เป็นประเทศสมมุติ แต่ก็มี
ลักษณะที่สื่อความหมายให้เข้าใจว่าเป็นสังคมไทย และมีเนื้อหาขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือ
ศีลธรรมอันดีของประชาชน หรืออาจกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของรัฐและเกียรติภูมิของ
ประเทศ และแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองแก้ไขเนื้อหาสาระบางส่วนที่ก่อให้เกิดการแตกความสามัคคี
ของคนในชาติ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองแจ้งว่า เป็นการนำเสนอความจริงในเหตุการณ์ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙
จึงยืนยันไม่แก้ไข ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒
และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองนำภาพยนตร์ออกฉาย
ให้เข้า แลกเปลี่ยน หรือจำหน่ายในราชอาณาจักร โดยจัดเป็นประเภทภาพยนตร์ที่ห้ามเผยแพร่
ในราชอาณาจักร เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ไม่อนุญาตให้นำภาพยนตร์ เรื่อง “เชคสเปียร์ต้องตาย” ออกฉาย ให้เช่า แลกเปลี่ยน หรือจำหน่ายในราชอาณาจักร และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง พร้อมทั้งขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ร่วมกันชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง พร้อมดอกเบี้ย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าภาพยนตร์ เรื่อง “เชคสเปียร์ต้องตาย” มีเนื้อหาเกี่ยวกับเรื่องราวตำนานแห่งการเมืองและไสยศาสตร์ที่ได้แรงบันดาลใจและบทเกือบทั้งหมดจากต้นฉบับละคร “โศกนาฏกรรมแม็คเบ็ธ” ของวิลเลียมเชคสเปียร์ นักประพันธ์ชาวอังกฤษ แต่ได้ดัดแปลงเพื่อให้เป็นภาษาของภาพยนตร์และเข้ากับบริบทของวัฒนธรรมไทย แม้ภาพยนตร์จะมีเนื้อหาบางตอนสื่อให้เห็นว่า เป็นสังคมไทยและจากความรุนแรงตอนท้ายเรื่องมีลักษณะคล้ายคลึงกับเหตุการณ์ความรุนแรงเมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กล่าวอ้างก็ตาม แต่ภาพยนตร์ดังกล่าวทั้งเรื่องเป็นการนำเสนอเรื่องราวหรือต้องการสื่อสารกับผู้ชมภาพยนตร์ในแง่มุมของความชั่วร้ายที่อยู่ในจิตใจของมนุษย์ โดยยกเอากรณีผู้นำประเทศที่มั่งายในไสยศาสตร์ มักใหญ่ใฝ่สูงและบ้าอำนาจ ได้ใช้อำนาจไปในทางที่ไม่ชอบธรรมตามบทละครของวิลเลียมเชคสเปียร์ บทภาพยนตร์ดังกล่าวมิได้ต้องการจะสื่อสารหรือแสดงความคิดเห็นในเชิงวิพากษ์วิจารณ์ต่อเหตุการณ์ความไม่สงบภายในประเทศไทย เมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ ส่วนตอนท้ายของเรื่องที่มีกลุ่มบุคคล

ที่คลังโคลีในตัวท่านผู้นำ โกรธแค้นที่มีการแสดงละครล้อเลียนท่านผู้นำ ได้เข้าไปทำร้ายนักแสดงและ
ผู้คนที่กำลังนั่งดูละคร จับแขวนคอและทุบตีด้วยเก้าอี้พับท่ามกลางกลุ่มคนจำนวนมากที่ส่งเสียงเชียร์
แม้ อาจจะเป็นการเลียนแบบมาจากเหตุการณ์ความไม่สงบภายในประเทศเมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม
๒๕๑๙ ก็ตาม แต่จากการแสดงดังกล่าวใช้เวลาประมาณ ๑ ถึง ๒ นาที ไม่น่าจะทำให้ผู้ชมภาพยนตร์
เข้าใจว่าเป็นเหตุการณ์เมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ กรณีเห็นได้ว่า เหตุการณ์ความไม่สงบดังกล่าว
ได้ยุติไปนานแล้ว ซึ่งหากนับถึงวันที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองขออนุญาตนำภาพยนตร์ออกฉายใน
ราชอาณาจักร ระยะเวลาได้ผ่านมากกว่า ๓๐ ปีแล้ว ประกอบกับปัจจุบันก็ได้มีการจัดงานรำลึกถึง
เหตุการณ์เมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ ในสื่อต่าง ๆ เพื่อให้อนุชนรุ่นหลังได้เรียนรู้ถึงความผิดพลาด
ที่เกิดขึ้นในอดีต กรณีจึงไม่น่าจะก่อให้เกิดการแตกแยกความสามัคคีระหว่างคนในชาติ
หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่า ภาพยนตร์เรื่องนี้มีความรุนแรงมากเกินไปหรืออาจทำให้บุคคลที่ยังมี
วิจารณญาณไม่เพียงพอในการรับชมจนเกิดความเข้าใจผิดหรือเกิดความเครียดเกินสมควร
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็สามารถนำดุลพินิจจัดประเภทของภาพยนตร์ให้เป็นภาพยนตร์ที่ต้องห้ามผู้มีอายุ
ต่ำกว่าสิบปีดูได้

ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองนำภาพยนตร์ เรื่อง “เชคสเปียร์ต้องตาย” ออกเผยแพร่ในราชอาณาจักร จึงเป็นการจำกัดเสรีภาพของบุคคลที่ไม่เข้าเงื่อนไขเพื่อรักษาความมั่นคงแห่งรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัว หรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนด เช่นนี้ คำสั่งที่ไม่อนุญาตให้นำภาพยนตร์ เรื่อง “เชคสเปียร์ต้องตาย” ออกฉาย ให้เช่า แลกเปลี่ยน หรือจำหน่ายในราชอาณาจักร และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ยกอุทธรณ์ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองถูกจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นย่อมทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับความเสียหายจากการถูกลิดรอนเสรีภาพและความเสียหายจากการสูญเสียโอกาสและเสียเวลาในการประกอบอาชีพโดยการนำภาพยนตร์ออกฉาย ภายในกำหนดเวลาอันเหมาะสม

ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ไม่อนุญาตให้นำภาพยนตร์ เรื่อง “เชคสเปียร์ต้องตาย” ออกฉาย ให้เช่า แลกเปลี่ยน หรือจำหน่ายในราชอาณาจักร และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง รวมทั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จ่ายค่าสินไหมทดแทนจำนวน ๕๑๓,๒๑๗.๒๑ บาท พร้อมดอกเบี้ย ให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง

๗. คดีที่วางหลักเรื่องความรับผิดโดยปราศจากความผิด (หลักความเสมอภาคของประชาชนในภาวะที่มีต่อส่วนรวม) : การกำหนดจุดก่อสร้างและก่อสร้างด้านข้างน้ำหนักถาวรบนบึงน้ำที่ดินผู้ฟ้องคดี แม้มิได้เป็นการละเมิด หากแต่ผู้ฟ้องคดีต้องรับภาระความไม่สะดวกในการเข้าออกสู่ที่ดิน ในขณะที่ผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินอื่นในบริเวณใกล้เคียงไม่ต้องรับภาระดังกล่าว จึงเป็นความรับผิดอย่างอื่นที่หน่วยงานทางปกครองต้องชดเชยความไม่สะดวกดังกล่าว

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๙/๒๕๕๗ (ระหว่าง นางณัฐฐนิตพา หรือเพ็ญจิตกุลวิจิตรรังสี ในฐานะผู้จัดการมรดกของนายธนา จิระนนท์ประวัติ ผู้ฟ้องคดี กับ กรมทางหลวง ที่ ๑ สำนักงานทางหลวงที่ ๑๔ (นครศรีธรรมราช) ที่ ๒ แขวงทางบกกระบี่ ที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดี)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้จัดการมรดกตามที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๐๙๖ เนื้อที่ ๑๔๘ ไร่ ๓ งาน ๔๐ ^๖/_{๑๐} ตารางวา และโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๑๙๔๓ เนื้อที่ ๒๒ ไร่ ๒ งาน ตั้งอยู่ตำบลเขาคราม อำเภอเมืองกระบี่ จังหวัดกระบี่ ที่ดินทั้งสองแปลงมีเนื้อที่ติดต่อกันและมีหน้ากว้างติดถนนเพชรเกษม สายกระบี่ - อ่าวลึกประมาณ ๙๘ เมตร ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามมีโครงการก่อสร้างด้านข้าง

น้ำนักถาวรเพื่อให้ถาวรทุกขนาดใหญ่ที่ผ่านเส้นทางดังกล่าวเข้าไปซึ่งน้ำนัก แต่การก่อสร้างดังกล่าวจะปิดกั้นและขวางทางเข้าออกหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองแปลง ทำให้ผู้ฟ้องคดีและทายาทได้รับความเดือดร้อนและเสียหายเป็นอย่างมาก กล่าวคือ การก่อสร้างจะปิดกั้นและกีดขวางทางเข้าออกของที่ดินผู้ฟ้องคดี ทำให้ที่ดินเสียทำเล เสียมูลค่า เสียโอกาสในการพัฒนาที่ดินตามโครงการที่จะมีขึ้นต่อไปได้ ทั้งจะก่อให้เกิดมลภาวะ ฝุ่นละออง เสียงดังรบกวนต่อประชาชนที่อยู่อาศัยในบริเวณดังกล่าว นอกจากนั้น ในบริเวณก่อสร้างเป็นชุมชนมีผู้คนอาศัยอยู่หนาแน่นอาจเกิดอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สินโดยส่วนรวมได้ อีกทั้งการเข้ามาก่อสร้างด้านซึ่งน้ำนักถาวรของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม ไม่ปรากฏว่าได้มีการชี้แจงหรือให้รายละเอียดต่อประชาชนและผู้ฟ้องคดีที่อาศัยอยู่ในบริเวณดังกล่าวก่อนหน้าที่จะเข้ามาดำเนินการ นอกจากนั้น ในบริเวณใกล้เคียงยังมีที่ดินที่เป็นที่สาธารณะหรือที่หลวงหวงห้ามของทางราชการอยู่ใกล้เคียงกับที่ดินของผู้ฟ้องคดี ซึ่งหากจะไปก่อสร้างด้านซึ่งน้ำนักถาวรในบริเวณดังกล่าว จะไม่เป็นการรบกวนรอนสิทธิกับบุคคล การก่อสร้างด้านซึ่งน้ำนักดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดียกเลิกคำสั่งอนุญาตก่อสร้างด้านซึ่งน้ำนักถาวร บริเวณหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยให้เลื่อนสถานที่ก่อสร้างไปในบริเวณอื่นที่ไม่ปิดกั้นที่ดินของประชาชนโดยทั่วไป ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ระงับการก่อสร้างใด ๆ หรือการดำเนินการใด ๆ จนกว่าศาลมีคำพิพากษา และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามถอดป้ายโครงการซึ่งปักอยู่หน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีออกไป รวมถึงห้ามผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตั้แย่งหรือใช้สิทธิใด ๆ อันก่อให้เกิดความเสียหายต่อที่ดินของผู้ฟ้องคดีอีก

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดีมีเนื้อที่ประมาณ ๑๗๐ ไร่ ที่ดินด้านที่ติดถนนเพชรเกษมกว้าง ๒๔๔ เมตร การก่อสร้างอาคารด้านข้างน้ำหนักรวมซึ่งมีความยาว ๓๓ เมตร ซึ่งการก่อสร้างดังกล่าวได้พิจารณาตามหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในการกำหนดจุดก่อสร้างด้านข้างน้ำหนักรวมโดยคำนึงประโยชน์สาธารณะ แม้จะเป็นการบดบังหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี ซึ่งอาจทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับความสะดวกเหมือนก่อน แต่ก็ไม่ถึงกับทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจนถึงขนาดที่ทำให้การเข้าออกที่ดินของผู้ฟ้องคดีไม่มีความสะดวกหรือยากลำบากถึงกับเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ฟ้องคดีเกินความจำเป็น ส่วนที่อ้างว่ามีโครงการพัฒนาที่ดินก็เป็นเพียงการคาดการณ์ของผู้ฟ้องคดี เพราะตามภาพถ่ายที่ดินดังกล่าวยังเป็นป่ายางไม่มีการปรับปรุงพัฒนา และหากในอนาคตผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการพัฒนาที่ดินจนเกิดการขยายตัวของชุมชนหรือเกิดปัญหาเกี่ยวกับการจราจรหรือปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม หรือปริมาณรถบรรทุกที่จะผ่านด้านดังกล่าวไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามก็อาจพิจารณาย้ายที่ตั้งด้านไปที่อื่นได้ ส่วนที่กล่าวอ้างว่าการก่อสร้างด้านข้างน้ำหนักรวมทำให้ราคาที่ดินของผู้ฟ้องคดีลดลง ผู้ฟ้องคดีก็ไม่มีหลักฐานใดมาแสดงสนับสนุน คงมีแต่คำกล่าวอ้างว่ามีผู้เสนอราคาซื้อต่ำกว่าเดิม ซึ่งราคาที่ดินยอมขึ้นลงได้ตามสภาวะเศรษฐกิจ จึงมีอาจรับฟังได้ ดังนั้น เมื่อเทียบสัดส่วนระหว่างผลกระทบที่ผู้ฟ้องคดีได้รับกับประโยชน์สาธารณะแล้ว เห็นว่า การก่อสร้างด้านข้างน้ำหนักรวมในบริเวณดังกล่าวจะเป็นประโยชน์

ต่อสาธารณะ ในขณะที่ผู้ฟ้องคดีได้รับผลกระทบเพียงไม่ได้รับความสะดวกในการเข้าออกที่ดิน เมื่อฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามกำหนดจุดก่อสร้างและก่อสร้างด้านข้างน้ำนักถาวรในบริเวณดังกล่าว โดยมีได้ผิดกฎหมายและมีใช่เป็นการใช้สิทธิซึ่งมีแต่จะเกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี จึงไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

อย่างไรก็ตาม การตั้งด่านเพื่อควบคุมรถมิให้บรรทุกน้ำหนักเกิน เพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายกับถนน เป็นการจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่ง ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี เมื่อการกระทำดังกล่าวแม้มิได้เป็นการละเมิด หากแต่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีในการเข้าออกสู่ที่ดินของตน ในขณะที่ผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินอื่นในบริเวณใกล้เคียงไม่ต้องรับภาระดังกล่าว จึงเป็นความรับผิดชอบอย่างอื่นที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องชดเชยความไม่สะดวกดังกล่าวแก่ผู้ฟ้องคดี โดยที่ดินของผู้ฟ้องคดีบริเวณด้านหลังอาคารและขอบกำแพงคอนกรีต รวมความยาวประมาณ ๕๓ เมตร เป็นจุดที่ไม่สามารถออกสู่ถนนได้เลย และจากศูนย์ข้อมูลกรรมที่ดิน ราคาประเมินปัจจุบันของที่ดินบริเวณดังกล่าว ส่วนที่ติดถนนเพชรเกษมในระยะ ๔๐ เมตร ตารางวาละ ๑,๕๐๐ บาท ดังนั้น จึงอาจถือได้ว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีในส่วนที่ติดถนนเพชรเกษมในระยะ ๔๐ เมตร ตลอดความยาว ๕๓ เมตร ถูกจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์จากการจัดทำประโยชน์สาธารณะของผู้ถูกฟ้องคดี คำนวณเนื้อที่ได้ ๕๓๐ ตารางวา ผู้ถูกฟ้องคดีจึงควรชดเชยการรับภาระดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี ตารางวาละ ๑,๕๐๐ บาท เป็นเงิน ๗๙๕,๐๐๐ บาท

พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้ค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นเงินจำนวน ๗๙๕,๐๐๐ บาท

๘. คดีวางหลักกฎหมาย : กรณีการห้ามมิให้ลงโทษบุคคลหนึ่งมากกว่าหนึ่งครั้งสำหรับการกระทำความผิดเพียงครั้งเดียว

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗/๒๕๕๗ (ระหว่าง พันจ่าอากาศเอก วิทยา เพิ่มผล ผู้ฟ้องคดี กับ นายกองคํการบิหารสํวณตํบลบางปลากรด ที่ ๑ คณะกรรมการพนักงานสํวณตํบล จังหวัตนครนายก ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเคยรับราชการเป็นพนักงานส่วนตํบล ตําหน่งปลัดองคํการบิหารสํวณตํบลชะอม (เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป ระดับ ๔) อำเภอแก่งคอย จังหวัตสระบุรี ขณะรับราชการในตําหน่งดังกล่าวได้ถูกกล่าวหาว่ากระตํมิดวินัย กรณีเมื่อครั้งดํารงตําหน่งปลัดองคํการบิหารสํวณตํบลบางปลากรด (เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป ระดับ ๔) อำเภอองครักษ์ จังหวัตนครนายก โดยได้รับแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการตรวจการจํางแต่ไม่ได้ออกไปตรวจสอบความถูกต้องโครงการก่อสร้างตามแบบแปลนที่กำหนด จากกรณีดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีถูกลงโทษตามคําสั่งที่ ๙๗/๒๕๔๖ ให้ตัดเงินเดือนร้อยละ ๕ เป็นเวลา ๓ เดือน ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับโทษตามคําสั่งดังกล่าวแล้ว และเรื่องได้ยุติลงแล้ว แต่ภายหลังจากนั้น ขณะที่ผู้ฟ้องคดีดํารงตําหน่งปลัดองคํการบิหารสํวณตํบลบางปลากรด (นักบริหารองคํการบิหารสํวณตํบล ระดับ ๖) อำเภอองครักษ์ จังหวัตนครนายก

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีมติให้ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดี และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งที่ ๒๐๘/๒๕๕๐ ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการจากกรณีดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คำสั่งที่ ๒๐๘/๒๕๕๐ ที่ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ ทั้งคำสั่งดังกล่าวยังเป็นการลงโทษทางวินัยสองครั้งในความผิดเดียวกัน และผู้ฟ้องคดีได้รับประโยชน์จากพระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมีพระชนมพรรษา ๘๐ พรรษา พ.ศ. ๒๕๕๐ ดังนั้น การลงโทษตามคำสั่งที่ ๙๗/๒๕๔๖ จึงต้องยุติไป และถือว่าผู้ฟ้องคดีไม่เคยถูกลงโทษในกรณีดังกล่าว แม้ว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) จะชี้มูลความผิดก็ไม่สามารถลงโทษได้อีก เพราะคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ใช่ผู้มีอำนาจลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่สามารถนำเหตุดังกล่าวมาดำเนินการทางวินัยกับผู้ฟ้องคดีต่อไปได้

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คำสั่งที่ ๒๐๘/๒๕๕๐ ที่ไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยระเบียบงานสารบรรณและไม่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่สามารถนำมาปฏิบัติได้

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า หลักที่ว่าบุคคลไม่อาจถูกลงโทษหลายครั้งสำหรับการกระทำความผิดครั้งเดียว เป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ห้ามมิให้ลงโทษบุคคลใดบุคคลหนึ่งมากกว่าหนึ่งครั้ง สำหรับความผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำเพียงครั้งเดียว ไม่ว่าความผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำและโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะเป็นความผิดและโทษทางอาญา ความผิดและโทษทางปกครอง หรือความผิดและโทษทางวินัยก็ตาม นอกจากนั้น การลงโทษบุคคลไม่ว่าโทษนั้นจะเป็นโทษทางอาญา โทษทางปกครอง หรือโทษทางวินัย ถือได้ว่าเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพในชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของบุคคลผู้ถูกลงโทษ การลงโทษบุคคลมากกว่าหนึ่งครั้งสำหรับการกระทำความผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำเพียงครั้งเดียว จึงเท่ากับเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายเกินความจำเป็นแก่การรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะที่กฎหมายฉบับที่ให้อำนาจจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพนั้น ๆ มุ่งหมายจะให้ความคุ้มครอง อันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ด้วย เมื่อผู้ฟ้องคดีถูกลงโทษตามคำสั่งที่ ๙๗/๒๕๔๖ ที่ให้ลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดีร้อยละ ๕ ของเงินเดือนที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแต่ละเดือน เป็นเวลา ๓ เดือน สำหรับการกระทำความผิดวินัยในกรณีได้รับแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการตรวจการจ้าง เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลบางปลากรด อำเภอองครักษ์ จังหวัดนครนายก โดยไม่ได้ออกไปตรวจสอบความถูกต้องโครงการก่อสร้างตามแบบแปลนที่กำหนด

แล้วต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งที่ ๒๐๘/๒๕๕๐ ให้ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ สำหรับการกระทำความผิดทางวินัยในกรณีเดียวกัน กรณีจึงเห็นได้ชัดว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งที่ ๒๐๘/๒๕๕๐ ให้ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการเป็นการมีคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีซ้ำอีกครั้งหนึ่งสำหรับการกระทำความผิดวินัยของผู้ฟ้องคดีเรื่องเดียวกันกับที่ผู้ฟ้องคดีเคยถูกลงโทษทางวินัยมาแล้วตามคำสั่งที่ ๙๗/๒๕๔๖ ที่ลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดี อันเป็นการต้องห้ามตามหลักกฎหมายทั่วไป และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังที่ได้ยกมาแสดงไว้ข้างต้น

และแม้จะเป็นความจริงว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ จะบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และการพิจารณาโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ถอดถอนก็ตาม แต่บทบัญญัติแห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวก็หาได้มีผลเป็นการยกเลิกหรือยกเว้นผลบังคับของหลักกฎหมายทั่วไปที่ห้ามมิให้ลงโทษบุคคลใดบุคคลหนึ่งมากกว่าหนึ่งครั้ง สำหรับความผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำเพียงครั้งเดียว และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่ห้ามมิให้จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินความ

จำเป็นแก่การรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะที่กฎหมายฉบับที่ให้อำนาจจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพนั้น ๆ มุ่งหมายจะให้ความคุ้มครองแต่อย่างใดไม่ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยความเห็นชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็อาจปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว โดยมีคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีทางวินัยฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้ อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรีหรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรงได้โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักกฎหมายทั่วไปและบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังที่ได้ยกมาแสดงไว้ โดยการดำเนินการให้มีการเพิกถอนคำสั่งที่ ๙๗/๒๕๔๖ ที่ให้ลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดีร้อยละ ๕ ของเงินเดือนที่ผู้ฟ้องคดีได้รับเป็นเวลา ๓ เดือน โดยให้การเพิกถอนมีผลย้อนหลังไปถึงวันออกคำสั่งดังกล่าว ตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หมวด ๒ คำสั่งทางปกครอง ส่วนที่ ๖ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง เสียก่อน ซึ่งเมื่อได้ดำเนินการดังกล่าวแล้วในสายตาของกฎหมายย่อมถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีไม่เคยถูกลงโทษทางวินัยสำหรับการกระทำความผิดในกรณีเรื่องเดียวกันนี้มาก่อน

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยความเห็นชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งที่ ๒๐๘/๒๕๕๐ ลงโทษไล่อะผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ โดยที่ยังมิได้ดำเนินการให้มีการเพิกถอนคำสั่งที่ ๙๗/๒๕๔๖ ที่ลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดี โดยมีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่ออกเสียก่อนแต่อย่างใด กรณีจึงมีอาจ ลบล้างข้อเท็จจริงที่ว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยความเห็นชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังกล่าว เป็นคำสั่งที่ลงโทษผู้ฟ้องคดีซ้ำอีกครั้งหนึ่งสำหรับการกระทำความผิดทางวินัยของผู้ฟ้องคดีเรื่อง เดียวกันกับที่ผู้ฟ้องคดีเคยถูกลงโทษมาแล้ว และเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยหลักกฎหมายทั่วไป และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังที่ยกมาแสดงไว้ข้างต้น คำสั่งที่ ๒๐๘/๒๕๕๐ ที่ให้ไล่อะผู้ฟ้องคดี ออกจากราชการและคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่มีมติให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นคำสั่ง ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๒ ดังกล่าว

๙. คดีวางหลักกฎหมายเกี่ยวกับการสร้างดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล : ก่อนการดำเนินโครงการชลประทานน้ำเค็มได้ให้สิทธิราษฎรในพื้นที่แสดงความคิดเห็นในการดำเนินโครงการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สมควรแก่กรณีแล้ว

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๓๔/๒๕๕๐ (ระหว่าง นายกระจำจ่าง ทองคำ ที่ ๑ กับพวกรวม ๓๔ คน ผู้ฟ้องคดี กับ กรมประมง ผู้ถูกฟ้องคดี)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบสืบคนเป็นราษฎรในพื้นที่ตำบลขนานนา อำเภอบ้านนา จังหวัดนครราชสีมา โดยประกอบอาชีพเลี้ยงกุ้งทะเลและทำการประมงในบริเวณคลองถนนเขต ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการโครงการชลประทานน้ำเค็มโดยวางแผนถมคลองถนนเขตทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบสืบคนไม่มีแหล่งน้ำที่จะใช้เลี้ยงกุ้ง ไม่มีที่ระบายน้ำทิ้งและไม่สามารถทำการประมงในคลองถนนเขตได้ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบสืบเห็นว่า การดำเนินการของโครงการชลประทานน้ำเค็มเป็นการละเมิดสิทธิและวิถีชุมชนขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่ให้สิทธิประชาชนในการจัดการทรัพยากรและกำหนดวิถีชีวิตของตนเอง และให้ประชาชนมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งรัฐต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนการอนุญาตหรือดำเนินโครงการหรือกิจการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต ทั้งที่กระทบต่อตนเองหรือชุมชน

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้การดำเนินการของโครงการจะต้องคงสภาพคลองสาธารณะไว้เช่นเดิมทุกประการ ห้ามถมทับคลองสาธารณะโดยเด็ดขาด ถ้าโครงการจำเป็นต้องใช้พื้นที่เพิ่มก็ให้ดำเนินการเวนคืนหรือซื้อที่ดินของราษฎรที่อยู่ในโครงการเพิ่มเติมหรือใช้ระบบฝังท่อก็สามารถใช้พื้นที่ที่มีอยู่ได้อย่างเพียงพอ และให้โครงการชลประทานน้ำเค็มชี้แจงข้อมูลโครงการต่อชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยละเอียด ไม่บิดเบือน และรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของราษฎร

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า สิทธิของบุคคลที่บดบังบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๖ และมาตรา ๕๙ บัญญัติรับรองไว้ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง การที่ยังไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการใช้สิทธิดังกล่าวนั้น ไม่ใช่เหตุที่องค์กรของรัฐจะยกขึ้นมาเป็นข้ออ้างเพื่อปฏิเสธไม่ให้ความคุ้มครองสิทธิดังกล่าวได้ ดังนั้น ในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใด ๆ ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของบุคคลในชุมชนท้องถิ่น หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ

รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องจะต้องทำการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียของบุคคลในชุมชนท้องถิ่น ตามที่กฎหมายบัญญัติ และต้องให้บุคคลในชุมชนท้องถิ่นมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผล ก่อนการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าว และให้มีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่อง ดังกล่าวตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีที่ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการในการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญของบุคคลในชุมชนท้องถิ่น หรือในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ก็จะต้องดำเนินการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียของบุคคลในชุมชนท้องถิ่น และรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในชุมชนท้องถิ่น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สมควรแก่กรณี

อย่างไรก็ตาม การก่อสร้างโครงการชลประทานน้ำเค็มของผู้ถูกฟ้องคดียังไม่อาจถือได้ว่า อาจมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสีย สำคัญอื่นใดของบุคคลในพื้นที่ที่ถึงขนาดที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องทำการศึกษาและประเมินผลกระทบ

ดังกล่าว และรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในตำบลดังกล่าวอย่างเป็นกิจจะลักษณะแต่อย่างใด นอกจากนั้น ข้อเท็จจริงยังปรากฏด้วยว่าเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีและบริษัทที่รับเหมาก่อสร้างโครงการได้จัดให้มีการประชุมชี้แจงโครงการและแก้ไขปัญหาของราษฎรในพื้นที่ โดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐและราษฎรในพื้นที่ รวมทั้งผู้ฟ้องคดีบางรายเข้าร่วมประชุมด้วย ซึ่งราษฎรในพื้นที่ดังกล่าวให้การสนับสนุนการก่อสร้างโครงการชลประทานน้ำเค็มของผู้ถูกฟ้องคดี กรณีถือได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้ให้บุคคลในชุมชนท้องถิ่นมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผล ก่อนการดำเนินโครงการดังกล่าว และให้มีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าวตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สมควรแก่กรณีแล้ว และข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบสืบคนก็ยืนยันตลอดมาว่าไม่มีความประสงค์จะคัดค้านการก่อสร้างโครงการชลประทานน้ำเค็ม แต่มีความประสงค์จะคัดค้านการถมคลองถนนเขตเท่านั้น

ดังนั้น การก่อสร้างโครงการชลประทานน้ำเค็มของผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยมาตรา ๔๖ มาตรา ๕๖ หรือมาตรา ๕๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

๑๐. คดีวางหลักความพอสมควรแก่เหตุ : การพิจารณาคำขอประทานบัตร
ทำเหมืองแร่โดยคำนึงถึงประโยชน์ที่ได้รับจากการทำเหมืองแร่ที่ทำให้หิน
ที่ใช้ในการอุตสาหกรรมก่อสร้างหาได้ง่ายและมีราคาถูก แต่ไม่อาจ
เทียบได้กับการสูญเสียพื้นที่ภูเขาไปอย่างถาวรและความเสียหาย
ที่จะเกิดขึ้นแก่สิ่งแวดล้อมของเกาะสมุย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๓๓/๒๕๔๙ (ระหว่าง นายสมพิศ มีแสง ผู้ฟ้องคดี
กับ กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ (กรมทรัพยากรธรณี เดิม) ที่ ๑ สำนักงานนโยบาย
และแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม เดิม) ที่ ๒
รัฐมนตรีนว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดี)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเคยเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตจากกรมที่ดินให้ประกอบกิจการ
ระเบิดและย่อยหินในที่ดินของรัฐ ซึ่งตั้งอยู่ที่เขาควนน้อย อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี ตั้งแต่ปี
พ.ศ. ๒๕๒๐ ต่อเนื่องตลอดมาจนครบอายุใบอนุญาต ผู้ฟ้องคดีจึงได้ยื่นคำขอประทานบัตรเพื่อขอทำ
เหมืองแร่หินอุตสาหกรรมชนิดหินปูน (เพื่ออุตสาหกรรมก่อสร้าง) ในท้องที่ตำบลลิ้งงาม อำเภอเกาะสมุย

จังหวัดสุราษฎร์ธานี ตามคำขอประทานบัตร เลขที่ ๒๒/๒๕๓๘ โดยผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอประทานบัตรชั่วคราว ซึ่งกระทรวงอุตสาหกรรมพิจารณาแล้วมีคำสั่งอนุญาตประทานบัตรชั่วคราว เลขที่ ๗๕/๒๕๔๑ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อประกอบการพิจารณาคำขอประทานบัตรของผู้ฟ้องคดี แต่คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานแล้วมีมติไม่เห็นชอบกับรายงานดังกล่าวและรายงานเพิ่มเติม ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า จากรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมปรากฏข้อเท็จจริงว่า พื้นที่บริเวณดังกล่าวเป็นป่าดิบชื้นที่มีความอุดมสมบูรณ์อยู่ในระดับต่ำ พื้นที่ป่าส่วนใหญ่ถูกบุกรุกแผ้วถาง และในส่วนที่เกี่ยวกับชีวภาพทางน้ำก็ไม่พบทางน้ำธรรมชาติที่เป็นน้ำจืด ทะเลบริเวณพื้นที่โครงการมีความสมบูรณ์อยู่ในระดับปานกลางและไม่ปรากฏว่ามีการทำประมงในพื้นที่ดังกล่าว อีกทั้งไม่เป็นแหล่งสำคัญทางด้านประวัติศาสตร์ แหล่งโบราณสถาน และแหล่งโบราณคดี หรือเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญของท้องถิ่น และพื้นที่โครงการตั้งอยู่บริเวณซึ่งมีความอุดมสมบูรณ์ของปะการังอยู่ในระดับต่ำ โดยในรายงานได้วางมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้แล้ว ทั้งพื้นที่ดังกล่าวกระทรวงมหาดไทยได้ออกประกาศกำหนดให้เป็นพื้นที่เพื่อการระเบิดและย่อยหินในที่ดินของรัฐ ตลอดจนกระทรวงอุตสาหกรรมได้ออกประกาศกำหนดให้เป็นพื้นที่แหล่งหินอุตสาหกรรม แม้มีข้อกำหนดตามกฎหมายกระทรวงที่ออกตามความในกฎหมายการผังเมือง แต่ก็มิได้เป็นการกำหนดห้ามโดยเด็ดขาด การที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการฯ มีมติไม่สมควรให้มีการ

ดำเนินการโครงการเหมืองแร่หินอุตสาหกรรมของผู้ฟ้องคดี และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีความเห็นไม่อนุญาตให้ทำเหมืองแร่และโรงโม่หินในพื้นที่เกาะสมุย จึงเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ และการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นการจงใจกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนมติที่ประชุมคณะกรรมการผู้ชำนาญการที่มีมติไม่สมควรให้ดำเนินโครงการเหมืองแร่หินอุตสาหกรรมชนิดหินปูน และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการพิจารณาคำขออนุญาตประทานบัตร ที่ ๒๒/๒๕๓๘ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีต่อไป โดยให้ถือเสมือนว่ารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้ผ่านการเห็นชอบจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แล้ว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อคณะกรรมการอนุรักษ์ฯ ได้เสนอความเห็นไม่สมควรให้มีการทำเหมืองหินในบริเวณเกาะสมุยต่อคณะกรรมการผู้ชำนาญการฯ แม้ในการพิจารณาของคณะกรรมการผู้ชำนาญการฯ ได้ปรากฏข้อมูลข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตรวจสอบพื้นที่บริเวณที่ผู้ฟ้องคดีขอประทานบัตรแล้วเห็นว่า เหมาะสมที่จะทำเหมืองหิน และรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ฟ้องคดีก็ได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ถึงผลกระทบของการทำเหมืองหิน และพยายามวางมาตรการป้องกันเพื่อลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแล้ว แต่ก็เห็นได้ว่า การทำเหมืองหินในบริเวณดังกล่าว อย่างน้อยที่สุดย่อมส่งผลให้สูญเสียพื้นที่ที่เป็น

ภูเขาไปอย่างถาวร ซึ่งเป็นความเสียหายที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ อันจะส่งผลกระทบต่อสภาพสิ่งแวดล้อมของเกาะสมุยตามข้อมูลในการจัดทำแผนการจัดการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติ บริเวณเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี และเมื่อคำนึงถึงประโยชน์ที่ได้รับจากการทำเหมืองดังกล่าว ซึ่งมีเพียงทำให้หินที่ใช้ในการอุตสาหกรรมก่อสร้างบนเกาะสมุยหาได้ง่ายและมีราคาถูกลงแล้ว กรณีย่อมไม่อาจเทียบได้กับความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่สภาพสิ่งแวดล้อมของเกาะสมุย

ดังนั้น การที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการฯ ได้พิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของโครงการที่ผู้ฟ้องคดีขอประทานบัตรแล้วเห็นพ้องด้วยกับความเห็นของคณะอนุกรรมการอนุรักษ์ฯ อันมีที่มาและอาศัยฐานข้อมูลจากแผนการจัดการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติ บริเวณเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี และมีมติไม่เห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมดังกล่าว จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยเหตุผล และเป็นการชอบด้วยกฎหมายแล้ว ที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า คณะกรรมการผู้ชำนาญการฯ ได้พิจารณามีมติดังกล่าวโดยปราศจากรายงานการสำรวจ วิเคราะห์ วิจัย หรือเอกสารสนับสนุน และไม่ชอบด้วยเหตุผล ฟังไม่ขึ้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งไม่อนุญาตประทานบัตรตามคำขอของผู้ฟ้องคดี จึงย่อมเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

พิพากษายกฟ้อง

๑๑. คดีวางหลักการควบคุมการใช้ดุลพินิจ : ประกาศห้ามจับปลาในฤดูปลาที่มีไข่วางไข่ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๑/๒๕๔๗ (ระหว่าง นายสุนทร ทองคำ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กับพวกรวม ๒๓ คน กับ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และกรมประมง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบสามคนมีอาชีพประมง ทำการประมงในพื้นที่ตำบลปากน้ำหลังสวน จังหวัดชุมพร และพื้นที่ใกล้เคียง ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ร่วมกันออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดห้ามใช้เครื่องมือทำการประมงบางชนิดทำการประมงในฤดูปลาที่มีไข่ วางไข่ และเลี้ยงตัวในวัยอ่อนในท้องที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดชุมพร และจังหวัดสุราษฎร์ธานี ภายในระยะเวลาที่กำหนด ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๒ ซึ่งประกาศดังกล่าวได้ห้ามใช้เครื่องมือประเภทอวนลากทุกชนิดที่ใช้ประกอบกับเรือกล เครื่องมืออวนติดตาที่ใช้ประกอบกับเรือกล เครื่องมืออวนล้อมจับทุกชนิดที่ใช้ประกอบกับเรือกล เครื่องมืออวนครอบ อวนซ้อน หรืออวนยกที่ใช้ประกอบกับแสงไฟล่อ และเครื่องมืออวนรุนที่ใช้ประกอบกับเรือกล ทำให้เครื่องมือทำการประมงของผู้ฟ้องคดีที่ใช้อยู่ไม่สามารถทำการประมงได้ อีกทั้งระยะเวลาที่ห้าม

ทำการประมงซึ่งเริ่มตั้งแต่วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ถึงวันที่ ๑๕ พฤษภาคมของทุกปี เป็นระยะเวลาที่ต่อเนื่องกับฤดูมรสุมที่เริ่มตั้งแต่เดือนพฤศจิกายนถึงเดือนมกราคมซึ่งไม่สามารถทำการประมงได้ ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบสามคนเห็นว่า ประกาศดังกล่าวเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบสามคนและชาวประมงไม่สามารถทำการประมงเป็นเวลา ๖ เดือนในแต่ละปี ทำให้เกิดผลกระทบเสียหายต่อเศรษฐกิจชุมชน และมีผลเกี่ยวเนื่องถึงปัญหาการศึกษา สังคม และปัญหาอาชญากรรมที่ตามมาจากปัญหาเศรษฐกิจ นอกจากนี้ ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดังกล่าวได้ประกาศใช้โดยขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เนื่องจากเป็นประกาศที่จำกัดสิทธิของประชาชน และมีผลกระทบต่อวิถีชีวิตชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุล และยั่งยืน แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบสามคนไม่ได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผล ตลอดจนไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาก่อนที่จะออกเป็นประกาศดังกล่าว

ขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เพิกถอนประกาศของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ฉบับลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๒ ทั้งหมดหรือบางส่วน

ศาลปกครองวินิจฉัยว่า ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ฉบับลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๒ นี้ เป็นมาตรการที่สามารถบรรลุผลในการอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำได้มากกว่ามาตรการที่กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ฉบับลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๒๗ เนื่องจากช่วงเวลาดังกล่าวมีผลต่อการอนุรักษ์สัตว์น้ำและเครื่องมือที่ห้ามเพิ่มขึ้นเป็นเครื่องมือที่จับพ่อพันธุ์และแม่พันธุ์ปลาในช่วงฤดูปิดอ่าวได้เป็นจำนวนมาก ซึ่งแม้มาตรการดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อเสรีภาพในการประกอบอาชีพประมงของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบสามคนในท้องที่ แต่ก็ถือได้ว่าไม่มีมาตรการอื่นใดที่จะดำเนินการให้บรรลุผลในการอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำได้เท่ากับมาตรการที่กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ฉบับดังกล่าว อันเป็นมาตรการที่จำเป็นแก่การดำเนินการเพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ในการอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำให้สามารถใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนตลอดไป แม้จะกระทบต่อรายได้จากการทำประมงของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบสามคนก็เป็นเพียงระยะเวลา ๓ เดือน ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบสามคนสามารถนำเรือออกไปทำการประมงนอกพื้นที่หรือใช้เครื่องมือทำการประมงอื่นที่ไม่ต้องห้ามหรือปรับเปลี่ยนเครื่องมือทำการประมงในระยะเวลาต้องห้ามดังกล่าว ประกาศดังกล่าวจึงก่อให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณะมากกว่าเมื่อเทียบกับความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับ เพราะมิได้กระทบสาระสำคัญในการประกอบอาชีพประมงของผู้ฟ้องคดี

เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีการประชุมสำรวจ วิจัยและรับฟังความคิดเห็นจากบุคคลที่เกี่ยวข้อง ชาวประมงในพื้นที่สมาคมการประมงแห่งประเทศไทย และสมาคมชาวประมงปากน้ำหลังสวน ซึ่งผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกอยู่ด้วยตามสมควรแล้ว จึงถือว่าเป็นการใช้ดุลพินิจในการออกประกาศดังกล่าว โดยชอบแล้ว ดังนั้น ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดห้ามใช้เครื่องมือทำการประมงบางชนิดทำการประมงในฤดูปลาที่มีไข่ วางไข่ และเลี้ยงตัวในวัยอ่อนในท้องที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดชุมพร และจังหวัดสุราษฎร์ธานี ภายในระยะเวลาที่กำหนด ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๒ จึงชอบด้วยกฎหมาย

พิพากษายกฟ้อง

(พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐ “มาตรา ๓๒ บัญญัติว่า รัฐมนตรีหรือข้าหลวงประจำจังหวัดโดยอนุมัติรัฐมนตรีเฉพาะภายใน เขตท้องที่ของตน มีอำนาจประกาศกำหนดได้ดังต่อไปนี้ (๑) กำหนดขนาดตาและระยะช่องเครื่องมือทำการประมงทุกชนิด กำหนดขนาด ชนิด จำนวนและส่วนประกอบของเครื่องมือทำการประมงที่อนุญาตให้ใช้ในที่จับสัตว์น้ำ (๒) กำหนดมิให้ใช้เครื่องมือทำการประมงอย่างหนึ่งอย่างใดในที่จับสัตว์น้ำโดยเด็ดขาด ... (๔) กำหนดวิธีใช้เครื่องมือทำการประมงต่างๆ (๕) กำหนดฤดูปลาที่มีไข่และวางไข่เลี้ยงลูกกำหนดเครื่องมือที่ใช้และกำหนดวิธีทำการประมงในที่จับสัตว์น้ำใดๆ ในฤดูดังกล่าว...”)

ขอขอบคุณ