



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล  
(Individual Study)

หัวข้อ : หลักประชาธิปไตย  
เรื่อง : ศาลปกครองกับการปรับใช้หลักประชาธิปไตย

จัดทำโดย  
นายประสิทธิ์ศักดิ์ มีลาภ  
รหัส 570222

เอกสารวิชาการนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม  
หลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” รุ่นที่ 2  
วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ  
สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา  
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

# ศาลปกครองกับการปรับใช้หลักประชาธิปไตย

## ๑. บทนำ

รัฐที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยหมายถึงรัฐที่การปกครองเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนผู้อยู่ภายใต้ปกครอง ซึ่งอาจเป็นการให้ประชาชนได้ปกครองตนเองหรือมีรัฐบาลซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญมาจากประชาชนหรือโดยความยินยอมของประชาชนจึงกล่าวได้ว่า ประชาธิปไตยเป็นการปกครองซึ่งประชาชนเป็นทั้งผู้ปกครองและผู้ถูกปกครองโดยมีรากฐานอยู่บนหลักประชาธิปไตยซึ่งเป็นหลักการที่ประกอบด้วยสาระสำคัญหลายประการ กล่าวคือ *อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน* เป็นหลักการที่ยอมรับว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยและเป็นผู้ใช้อำนาจโดยตรงในการเลือกตั้งหรือใช้อำนาจรัฐโดยทางอ้อมผ่านองค์กรของรัฐต่างๆ *หลักประชาธิปไตยแบบเสรี (Liberal democracy)* เป็นประชาธิปไตยของสังคมที่ยอมรับความแตกต่างหลากหลายทางความคิด เพื่อให้ได้ข้อสรุปที่สังคมยอมรับ จึงเป็นสังคมที่ต้องรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการแสดงความคิดเห็น รับรองเสรีภาพในการชุมนุม มุ่งเน้นให้เกิดความเสมอภาค และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและใช้อำนาจรัฐ *หลักเสียงข้างมาก (The Rule of Majority)* และ *หลักการเคารพในสิทธิของเสียงข้างน้อย (The Right of Minority)* ถือเป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานในการตัดสินใจในระบอบประชาธิปไตย และเป็นหลักเกณฑ์ที่นำมาใช้ในการเลือกตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนและในการลงมติของรัฐสภา เป็นต้น และสุดท้าย *ประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนหรือระบบผู้แทน* กล่าวเฉพาะการปกครองในระบบรัฐสภา ซึ่งตามหลักพื้นฐานแล้ว รัฐสภาเป็นองค์กรเดียวที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน องค์กรที่ใช้อำนาจรัฐอื่นๆ จึงต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา<sup>๑</sup> ดังนั้น จะเห็นได้ว่าหลักประชาธิปไตยประกอบด้วยหลักการอันเป็นสาระสำคัญหลายส่วนไม่ว่าจะเป็น หลักสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค และการมีส่วนร่วมของประชาชนในสังคมประชาธิปไตย

หลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนภายใต้หลักประชาธิปไตยตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันบัญญัติรับรองและคุ้มครองไว้อาจจำแนกออกได้ ดังนี้สิทธิเสรีภาพในชีวิต ร่างกาย สิทธิเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารถึงกัน สิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น หรือสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติจากอย่างเท่าเทียมกันและเสมอภาคกันตามกฎหมาย ซึ่งเหล่านี้ถือเป็น *สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (Fundamental Rights)* นอกจากนี้ ประชาชนในสังคมประชาธิปไตยยังมี *สิทธิพลเมือง (Civil Rights)* อันหมายถึงสิทธิในการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐ ได้แก่ สิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่มกันเป็นสมาคมหรือพรรคการเมือง รวมตลอดถึงสิทธิเสรีภาพในอันที่จะลงคะแนนเสียงเลือกตั้งและสมัครรับการเลือกตั้งเป็นต้น อย่างไรก็ตาม สิทธิเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองและคุ้มครองไว้นั้น มิได้หมายความว่า ประชาชนสามารถใช้สิทธิเสรีภาพดังกล่าวได้โดยไม่มีขอบเขตหรือข้อจำกัด หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจกำหนดขอบเขตหรือข้อจำกัดการใช้สิทธิเสรีภาพดังกล่าวได้เช่นเดียวกัน แต่เฉพาะกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจนเป็นการทั่วไป

<sup>๑</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๕๒, น. ๑๗-๒๐

และบัญญัติให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจำกัดสิทธิเสรีภาพ หรือเลือกปฏิบัติได้ในกรณีใดและภายในขอบเขตอย่างไร และจะต้องเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพเพียงเท่าที่จำเป็น พอสมควรแก่เหตุ และได้สัดส่วนกับการคุ้มครองผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) รวมถึงต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมตามสิทธิที่กฎหมายบัญญัติรับรองไว้อย่างเหมาะสม<sup>๒</sup> ดังนั้น เพื่อให้สิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาคและการมีส่วนร่วมของประชาชนตามกฎหมายเกิดผลในทางปฏิบัติ ในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จนกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพ มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมอันขัดต่อหลักความเสมอภาค และไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในนโยบายหรือโครงการที่สำคัญของรัฐนั้น ประชาชนจะต้องมีสิทธิโต้แย้งคัดค้านการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวต่อองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทคือ ศาลปกครอง ในฐานะองค์กรตุลาการ ที่มีบทบาทสำคัญในการรับรองและคุ้มครองบรรดาสิทธิเสรีภาพ ให้หลักประกันความเสมอภาคของประชาชนภายใต้กฎหมาย รวมถึงรับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน อันจะถือได้ว่าสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของหลักประชาธิปไตย

การศึกษาและทำความเข้าใจว่าศาลปกครองปรับใช้หลักประชาธิปไตยอย่างไรนั้น ในขั้นนี้จะได้ศึกษาเพียง ๒ ส่วน ซึ่งประกอบด้วย ส่วนแรกความหมายและขอบเขตของสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค และการมีส่วนร่วมของประชาชนตามหลักประชาธิปไตยและในส่วนที่สองแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองในการปรับใช้หลักประชาธิปไตยเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค และการมีส่วนร่วมของประชาชน

## ๒. สิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาคและการมีส่วนร่วมของประชาชนตามหลักประชาธิปไตย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันได้บัญญัติรับรองไว้ในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ประกอบด้วย บทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองการใช้สิทธิเสรีภาพต่างๆ ให้หลักประกันความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย และรับรองคุ้มครองการมีส่วนร่วมของประชาชนตามหลักประชาธิปไตยดังนี้

### ๒.๑ สิทธิและเสรีภาพ

“สิทธิ”(Right) คือ อำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินหรือบุคคลอื่น เช่น สิทธิทางหนี้ กรรมสิทธิ์ เป็นต้นว่าอำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลคนหนึ่งในอันที่จะเรียกร้องให้ผู้อื่นอีกคนหนึ่งหรือหลายคนกระทำการบางอย่างบางประการให้เกิดประโยชน์แก่ตนและ “เสรีภาพ”(Liberté) คือ สภาพการณ์ที่บุคคลมีอิสระในการที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามความประสงค์ของตน เสรีภาพจึงหมายถึง อำนาจของบุคคลในอันที่จะกำหนดตนเอง (Self-determination) โดยอำนาจนี้บุคคลย่อมเลือกวิถีชีวิตของตนได้ด้วยตนเองตามใจปรารถนา เสรีภาพจึงเป็นอำนาจที่บุคคลมีอยู่เหนือตนเอง สรุปได้ว่าสิทธิและเสรีภาพมีความเหมือนกันตรงที่เป็นอำนาจที่กฎหมายรับรองแก่บุคคล และแตกต่างกันในสาระสำคัญตรงที่สิทธิเป็นอำนาจที่บุคคลใช้ในความสัมพันธ์กับผู้อื่น โดยการเรียกร้องให้ผู้อื่นกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง

<sup>๒</sup>โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน บรรณเจติ สิงคะเนติ, อ่างแล้ว, น. ๒๒๗-๒๓๔

โดยเฉพาะเจาะจงให้เกิดประโยชน์แก่ตน แต่เสรีภาพเป็นอำนาจของบุคคลในอันที่จะกระทำในสิ่งที่ตนประสงค์จะกระทำและที่จะไม่กระทำในสิ่งที่ตนไม่ประสงค์จะกระทำ<sup>๓</sup>

เมื่อพิจารณาจากผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพหรือบุคคลซึ่งได้รับสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแล้ว อาจจำแนกสิทธิและเสรีภาพ ออกได้ ๒ ประเภท คือ **ประเภทแรก** สิทธิมนุษยชน(Human Rights) ซึ่งหมายถึงสิทธิและเสรีภาพที่ติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่กำเนิดและไม่อาจถูกพรากไปได้โดยไม่เป็นการทำลายความเป็นมนุษย์ของผู้นั้น สิทธิมนุษยชนจึงเป็นสิทธิและเสรีภาพตามธรรมชาติที่มนุษย์ทุกคนพึงมี และเป็นสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญมุ่งให้ความคุ้มครองแก่บุคคลทุกคนที่อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญของรัฐนั้นๆ ด้วย เช่น สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย สิทธิในทรัพย์สิน เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น และสิทธิเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น **ประเภทที่สอง** สิทธิพลเมือง(Civil Rights) ซึ่งหมายถึง สิทธิและเสรีภาพในอันที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตจำนงทางการเมืองของรัฐหรือเข้าไปมีส่วนร่วมในองค์กรของรัฐ สิทธิพลเมืองจึงเป็นสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญมุ่งให้ความคุ้มครองแก่พลเมืองของรัฐตนเท่านั้น เช่น เสรีภาพในการรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมือง สิทธิในการสมัครเข้ารับราชการ สิทธิในการออกเสียงเลือกตั้ง และสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้ง<sup>๔</sup> เป็นต้น และแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลไว้แล้วก็ตาม แต่การใช้สิทธิเสรีภาพดังกล่าวก็ต้องไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่ปฏิบัติต่อรัฐธรรมนูญ และไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

สิทธิและเสรีภาพจึงมีความจำเป็นและสำคัญกับรัฐเสรีประชาธิปไตยเป็นอย่างมาก การให้หลักประกันสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวจึงมีความจำเป็นด้วยเช่นกัน ดังนั้น การที่จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จึงกระทำมิได้ เว้นแต่จะเป็นไปตามเงื่อนไขที่มาตรา ๒๙<sup>๕</sup> ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดไว้เป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กล่าวคือ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทำได้แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะต้องมีผลเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง หลักการระบอบบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิ หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพมิได้ และหลักการจำกัดสิทธิเท่าที่จำเป็นหรือได้สัดส่วน<sup>๖</sup>

<sup>๓</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐*, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๕๓, น. ๒๑-๒๓

<sup>๔</sup> สุริยา ปานแป้น, *คู่มือสอบกฎหมายรัฐธรรมนูญ*, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๕๔, น. ๒๔-๒๕

<sup>๕</sup> มาตรา ๒๙ บัญญัติว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลบังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง ทั้งต้องระบอบบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติตามวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม”

<sup>๖</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, อ้างแล้ว, น. ๒๒๗

## ๒.๒ ความเสมอภาค

“ความเสมอภาค” (Equality) ในฐานะหลักคิดสำคัญของระบอบประชาธิปไตยในความหมายอย่างกว้าง หมายถึงการที่ปัจเจกบุคคลย่อมเสมอภาคกันในสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งเป็นความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย หรือความเสมอภาคในโอกาส มิใช่ความเสมอภาคในผลลัพธ์ที่ปัจเจกบุคคลแต่ละคนจะต้องมีทรัพย์สินหรือหน้าที่การงานเหมือนกัน<sup>๗</sup>

หลักความเสมอภาค (Principle of Equality) คือ สิทธิของราษฎรที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกันโดยองค์การต่างๆ ของรัฐรวมทั้งฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน และปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละบุคคล<sup>๘</sup> ซึ่งมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ก็ได้บัญญัติรับรองหลักการดังกล่าวไว้ว่า

*“บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน  
ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน*

*การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกาย หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจ หรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้*

*มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”*

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะเห็นได้ว่า มาตรา ๓๐ วรรคแรกเป็นเรื่องการรับรองหลักความเสมอภาคทั่วไปหรือความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย (Equality before the law) ซึ่งหมายความว่า บุคคลไม่ว่าจะมีฐานะทางกฎหมายอย่างไรก็ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน สถานะทางกฎหมายไม่ก่อให้เกิดเอกสิทธิ์แก่บุคคลเหล่านั้นแต่อย่างใด มาตรา ๓๐ วรรคสองเป็นการบัญญัติรับรองหลักความเสมอภาคระหว่างชายและหญิง มาตรา ๓๐ วรรคสามเป็นส่วนที่กำหนดห้ามเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม และมาตรา ๓๐ วรรคท้าย เป็นบทบัญญัติหลักการกระทำที่ไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม และรับรองให้รัฐสามารถเลือกปฏิบัติได้ในกรณีที่เป็นการมุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่<sup>๙</sup> จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวเห็นได้ว่าหลักความเสมอภาคไม่ได้เรียกร้องให้ทุกคนต้องเท่าเทียมกันทุกกรณี กรณีจะเข้าเกณฑ์เฉพาะภายในขอบเขตของกฎหมาย หรือความเสมอภาคเรียกร้องแต่เพียงว่ารัฐต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเดียวกัน และปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกัน ถ้ามีการปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญให้แตกต่างกัน หรือปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันย่อมเป็นการ

<sup>๗</sup> สมเกียรติ วันทะนะ, “ประชาธิปไตยและหลักการปกครองโดยกฎหมาย”, วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ปีที่ ๓๔ ฉบับที่ ๒, (กรกฎาคม-ธันวาคม ๒๕๕๒) หน้า ๔

<sup>๘</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, อ่างแล้ว, น. ๙๕

<sup>๙</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, “หลักความเสมอภาค”, วารสารนิติศาสตร์ ๓๐ : ๒ (มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๓) น. ๑๖๐-๑๘๓, อ้างถึงในบรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๕๒, น. ๑๕๕

ขัดต่อหลักความเสมอภาคอันก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องแก่บุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำนั้น โดยบุคคลนั้นอาจกล่าวอ้างหลักความเสมอภาคเพื่อใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลให้บังคับตามสิทธิดังกล่าวได้<sup>๑๐</sup> ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐<sup>๑๑</sup>

### ๒.๓ การมีส่วนร่วมของประชาชน

ในสังคมประชาธิปไตยถือว่าสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองหรือการมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตยเพื่อกำหนดนโยบายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ส่วนรวมนั้น มีความสำคัญที่จำต้องให้หลักประกันและความคุ้มครองแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกันเพราะการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเสมือนการแสดงออกถึงเจตจำนงที่แท้จริงของประชาชนในทางการเมืองหรือในการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยที่อาจมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงนโยบายที่สำคัญของรัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) ในความหมายอย่างกว้างจึงหมายถึง กระบวนการซึ่งประชาชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีโอกาสแสดงทัศนะและความคิดเห็นและมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบในการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจของรัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นกระบวนการสื่อสารสองทางซึ่งเกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจ กระบวนการดำเนินงานและการร่วมรับผลประโยชน์โดยวัตถุประสงค์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การให้ข้อมูลต่อสาธารณชนได้แสดงความคิดเห็นต่อโครงการและการตัดสินใจต่างๆ ของรัฐบาลที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่และวิถีชีวิตของประชาชนทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ<sup>๑๒</sup> ซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้หลายส่วนด้วยกัน ดังเช่น มาตรา ๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม โดยการรวมตัวกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม หรือมาตรา ๖๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับเดียวกัน บัญญัติให้ประชาชนมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐ และชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนทั้งด้าน คุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนนั้น ต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียก่อนที่จะดำเนินการดังกล่าว และมาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าว บัญญัติให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมในทุกๆระดับ รวมถึงให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย ทุกๆระดับ ซึ่งเป็นไปตามแนวนโยบายของรัฐด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

<sup>๑๐</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, อ้างแล้ว, น. ๑๕๖

<sup>๑๑</sup> มาตรา ๒๘ วรรคสอง บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้”

<sup>๑๒</sup> คะเนิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, “รายงานการวิจัย เรื่อง แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ : ปัญหา อุปสรรคและทางออก”, นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๕, น.๙

### ๓. แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองในการปรับใช้หลักประชาธิปไตยเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาคและการมีส่วนร่วมของประชาชน

“ศาลปกครอง” ถือเป็นองค์กรหนึ่งในบรรดาองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยโดยมีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองและการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าขัดหรือแย้งต่อกฎหมายหรือเป็นการใช้อำนาจที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพ ขัดต่อหลักความเสมอภาค หรือจำกัดสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนตามหลักประชาธิปไตยหรือไม่อย่างไร ศาลปกครองจึงมีแนวคำวินิจฉัยที่ปรับใช้หลักประชาธิปไตยเกี่ยวกับหลักสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค และการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งแนวคำวินิจฉัยเหล่านี้เป็นเสมือนหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ หลักประกันความเสมอภาคและการมีส่วนร่วมของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติรับรองไว้

#### ๓.๑ แนวคำวินิจฉัยของศาลเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ

คำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพในส่วนนี้จะ เป็นกรณีที่ศาลปกครองเคยมีคำวินิจฉัยถึงขอบเขตของสิทธิเลือกตั้งอันเป็นสิทธิที่กฎหมายบัญญัติว่าเป็นหน้าที่ของชนชาวไทย และศาลยังได้วินิจฉัยถึงการใช้อำนาจในการชุมนุมสาธารณะว่าต้องเป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ การกระทำละเมิดต่อการใช้อำนาจดังกล่าวนั้น จำต้องได้รับการเยียวยาความเสียหายตามความเหมาะสม

**๓.๑.๑ สิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิประเภทเดียวที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของชนชาวไทย : คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๒๙/๒๕๕๕**

*"ศาลวางหลักการกำหนดขอบเขตของสิทธิเลือกตั้งว่า แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนไว้หลายประการ โดยมีหลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐานที่กำหนดให้การใช้อำนาจขององค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้วก็ตาม การที่จะพิจารณาขอบเขตการคุ้มครองของสิทธิแต่ละสิทธิว่ามีขอบเขตเพียงใดนั้น ย่อมพิจารณาได้จากบทบัญญัติของแต่ละสิทธินั้นเองและบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง เช่น สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ ย่อมหมายความว่า ขอบเขตการคุ้มครองสิทธิดังกล่าวย่อมไม่ครอบคลุมไปถึงส่วนที่เป็นความลับของทางราชการ หรือความลับส่วนบุคคลดังนั้น การเป็นผู้ทรงสิทธิเลือกตั้งอันเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญบังคับให้เป็นหน้าที่ของชนชาวไทยนั้น ย่อมไม่อาจขยายขอบเขตครอบคลุมไปถึงค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งซึ่งถือว่าเป็นค่าใช้จ่ายตามปกติที่ต้องจ่ายเมื่อไปใช้สิทธิเลือกตั้ง"*

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า สิทธิเลือกตั้งถือเป็นสิทธิของปวงชนชาวไทยซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๓ บัญญัติว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย และมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง และในวรรคสอง บัญญัติให้บุคคลซึ่งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ สิทธิเลือกตั้งจึงเป็นสิทธิประเภทเดียวที่รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติบังคับให้เป็นหน้าที่ของชนชาวไทยที่ต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้ง และหากผู้ใดไม่ปฏิบัติตาม ย่อมถูกลงโทษโดยเสียสิทธิตามที่กฎหมายกำหนด เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องแล้วเห็นว่า การเป็นผู้ทรงสิทธิเลือกตั้งย่อมไม่อาจขยายขอบเขตครอบคลุมไปถึงค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งไม่ว่าจะเป็นค่ายานพาหนะเดินทาง ค่าอาหาร

ค่าใช้จ่ายอื่นๆ ตามความจำเป็น ซึ่งถือว่าเป็นค่าใช้จ่ายตามปกติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่จะต้องจ่ายอยู่แล้ว ทุกครั้งที่ใช้สิทธิเลือกตั้ง ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปเลือกตั้ง จึงเป็นหน้าที่ ความรับผิดชอบของผู้ฟ้องคดีโดยตรง ค่าใช้จ่ายของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวย่อมไม่อาจถือเป็นสิทธิของผู้ฟ้องคดี ที่จะกล่าวอ้างว่าเป็นผลที่เกิดจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองที่มีหน้าที่ จัดการการเลือกตั้งซึ่งศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญกรณีดังกล่าวจึงไม่อาจถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือ เสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ อันจะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้หน่วยงานทางปกครองชดใช้ ค่าใช้จ่ายในการไปใช้สิทธิเลือกตั้งแต่อย่างใด

### ๓.๑.๒ การกระทำละเมิดต่อเสรีภาพในการชุมนุม: คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๗๑๑/๒๕๕๕

*“เสรีภาพในการชุมนุมจะได้รับการรับรองและคุ้มครองตามกฎหมายก็ต่อเมื่อเป็น การชุมนุมสาธารณะโดยสงบและปราศจากอาวุธ การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเป็นเหตุให้ ผู้มีเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะไม่อาจใช้เสรีภาพดังกล่าวได้นั้น ศาลมีอำนาจวินิจฉัยเยยวยาความ เสียหายที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการที่ไม่สามารถใช้เสรีภาพในการชุมนุมดังกล่าวได้เท่านั้นซึ่งเป็น ดุลพินิจของศาลที่จะพิจารณากำหนดให้ตามความเหมาะสม โดยพิเคราะห์จากความร้ายแรงแห่งการ ละเมิดเสรีภาพดังกล่าว”*

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เสรีภาพในการชุมนุมเป็นเสรีภาพที่มีความสำคัญตามที่ มาตรา ๔๔<sup>๑๑๑</sup> ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติรับรองไว้ และเสรีภาพในการ ชุมนุมยังมีที่มาจากเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นซึ่งเป็นสิ่งที่ขาดเสียมิได้ในสังคมที่ปกครองด้วยระบบ เสรีประชาธิปไตย เพราะการแสดงความคิดเห็นที่หลากหลายเป็นการถกเถียงกันด้วยสติปัญญา เพื่อนำมา ซึ่งวิธีการแก้ปัญหาหรือยุติข้อขัดแย้งของสังคมในระบอบเสรีประชาธิปไตย การชุมนุมเป็นกลไกในการเปิด โอกาสให้มีการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นและการวิพากษ์วิจารณ์อย่างเปิดเผย แสดงออกซึ่งปัญหาและ ข้อเรียกร้องของประชาชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ในสังคมทั้งยังช่วยให้รัฐมองเห็นความขัดแย้งในสังคมได้ ชัดเจนขึ้นด้วย อย่างไรก็ตาม แม้ว่าเสรีภาพในการชุมนุมจะมีความสำคัญ แต่เสรีภาพในการชุมนุมก็ถูก จำกัดโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้นเองว่า ต้องเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ หากเป็นการชุมนุมที่ไม่สงบหรือมีอาวุธย่อมอยู่นอกเหนือการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย และก็มีข้อจำกัดเฉพาะแต่ในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่ จะใช้ที่สาธารณะหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือใน ระหว่างที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึกเท่านั้น เมื่อปรากฏว่าการชุมนุมของ ชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่จะมีการก่อสร้างท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย และ

<sup>๑๑๑</sup> มาตรา ๔๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการ ชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ ในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความ สงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือ ประกาศใช้กฎอัยการศึก



การประชุมของกลุ่มผู้ชุมนุมคัดค้านโครงการก่อสร้างท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย มีลักษณะเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ และเป็นการชุมนุมที่เปิดโอกาสให้บุคคลทั่วไปที่ประสงค์จะคัดค้านโครงการดังกล่าวเข้าร่วมในการชุมนุมได้ การชุมนุมดังกล่าวจึงเป็นการชุมนุมสาธารณะ การที่เจ้าพนักงานตำรวจปฏิบัติหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยดำเนินการสลายการชุมนุมของกลุ่มผู้ชุมนุมจึงเป็นการกระทำละเมิดต่อเสรีภาพในการชุมนุม ศาลยอมวินิจฉัยให้หน่วยงานทางปกครองรับผิดชอบค่าใช้จ่ายได้ตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด ซึ่งเมื่อพิจารณาลักษณะของเสรีภาพในการชุมนุมแล้ว จะเห็นได้ว่า บุคคลเพียงคนเดียวมิอาจก่อให้เกิดการชุมนุมสาธารณะได้ ดังนั้น การใช้เสรีภาพข้างต้นจะต้องเกิดจากการที่บุคคลหลายๆ คน มารวมตัวกัน ซึ่งการชุมนุมแต่ละครั้งอาจมีจำนวนผู้เข้าร่วมชุมนุมที่แตกต่างกันได้โดยไม่อาจระบุจำนวนผู้เข้าร่วมชุมนุมที่แน่นอนได้ การกำหนดค่าสินไหมทดแทนสำหรับการกระทำละเมิดต่อเสรีภาพในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจึงเป็นคนละส่วนกันและแตกต่างจากการกำหนดค่าสินไหมทดแทนเพื่อชดเชยค่าเสียหายจากการได้รับบาดเจ็บและค่าเสียหายของทรัพย์สินอันเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่สามารถกำหนดค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ซึ่งถูกกระทำละเมิดเป็นรายบุคคลได้ ดังนั้น การกำหนดค่าสินไหมทดแทนสำหรับการกระทำละเมิดต่อเสรีภาพในการชุมนุมดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นการเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากการที่ชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในพื้นที่และกลุ่มผู้ชุมนุมคัดค้านโครงการก่อสร้างท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย ไม่สามารถใช้เสรีภาพในการชุมนุมได้เท่านั้น ซึ่งเป็นดุลพินิจของศาลที่จะพิจารณา กำหนดให้ตามความเหมาะสม โดยพิเคราะห์ถึงความร้ายแรงแห่งการละเมิดเสรีภาพในการชุมนุม

### ๓.๒ แนวคำวินิจฉัยของศาลเกี่ยวกับหลักความเสมอภาค

คำวินิจฉัยของศาลปกครองกรณีนี้เป็นกรณีวินิจฉัยปรับใช้หลักความเสมอภาคในคดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการ และในคดีที่เกี่ยวกับคำสั่งให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่ล่วงล้ำลำน้ำ ซึ่งศาลได้วินิจฉัยถึงสิทธิของบุคคลที่จะหยิบยกหลักความเสมอภาคไม่เลือกปฏิบัติขึ้นกล่าวอ้างเพื่อให้ศาลวินิจฉัยไว้ด้วย ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ และ พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติหลักการสำคัญของหลักความเสมอภาคไว้ในทำนองเดียวกัน กล่าวคือ มาตรา ๓๐ กำหนดว่า บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกาย หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจ หรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้

**๓.๒.๑บุคคลที่จะกล่าวอ้างว่าได้รับการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมอันขัดต่อหลักความเสมอนั้น ต้องเป็นบุคคลที่มีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายที่จะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันด้วย : คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๔๒/๒๕๕๐**

“การจะกล่าวอ้างว่าคำสั่งให้รื้อถอนอาคารที่ก่อสร้างล่วงล้ำเข้าไปในทะเลภายในน่านน้ำไทยเป็นคำสั่งที่ลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมนั้น ต้องเป็นกรณีของการออกคำสั่งทางปกครองที่ขัดต่อหลักความเสมอภาคและเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ สภาพทางกาย หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมือง และต้องเป็นกรณีที่ผู้กล่าวอ้างมีสิทธิตามกฎหมายจะได้รับสิทธินั้นๆ แต่ไม่ได้รับสิทธินั้นเพราะ

การเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หากใช้เป็นกรณีเป็นผู้กระทำความผิดด้วยกันบางคนจะกล่าวอ้างว่า ผู้กระทำความผิดด้วยกันบางคนยังมิได้ถูกดำเนินคดีเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมไม่”

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อมีการก่อสร้างอาคารล่วงล้ำเข้าไปในทะเลภายใน น่านน้ำไทย โดยไม่ได้รับอนุญาต เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย มีอำนาจออกคำสั่งแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารเรือถอนอาคารพิพาทภายในระยะเวลา ที่กำหนดได้ การที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารที่ก่อสร้างล่วงล้ำล้ำน้ำไม่ดำเนินการเรือถอนอาคาร พิพาท แต่กลับอ้างว่าเป็นการออกคำสั่งให้เรือถอนอาคารโดยมีลักษณะเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมเนื่องจาก เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจไม่ได้ดำเนินการกับบุคคลอื่นที่ก่อสร้างอาคารล่วงล้ำล้ำน้ำเช่นเดียวกันนั้น เห็นว่า การเลือกปฏิบัติที่ถือได้ว่าเป็นธรรมนั้น ต้องเป็นกรณีการออกคำสั่งทางปกครองที่ขัดต่อหลัก ความเสมอภาคและเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่อง ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ สภาพทางกาย หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจ หรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมือง และต้องเป็นกรณีที่ ผู้กล่าวอ้างมีสิทธิตามกฎหมายจะได้รับสิทธินั้นๆ แต่ไม่ได้รับสิทธินั้นเพราะการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หากใช้เป็นกรณีเป็นผู้กระทำความผิดด้วยกันบางคนจะกล่าวอ้างว่าผู้กระทำความผิดด้วยกันบางคนยังมิได้ ถูกดำเนินคดีเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมไม่ฉะนั้น การที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจยังไม่ได้ดำเนินการ กับผู้กระทำความผิดในทำนองเดียวกันกับเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารที่ก่อสร้างล่วงล้ำล้ำน้ำรายนี้ จึงมิใช่เป็นการเลือกปฏิบัติตามที่กล่าวอ้าง คำสั่งให้เรือถอนอาคารพิพาทจึงไม่มีลักษณะเป็นการเลือก ปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

๓.๒.๒หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็น ธรรมในการสรรหาบุคคลเพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่สิทธิมนุษยชนโดยคัดเลือก เฉพาะผู้ที่จบการศึกษาในระดับปริญญาตรีเกียรตินิยมสาขานิติศาสตร์เพียงสาขาเดียวเท่านั้น :คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๙๔/๒๕๕๔<sup>๑๔</sup>

“ศาลปกครองสูงสุดนำหลักความเสมอภาคมาปรับใช้ในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการ สรรหา บรรจุ แต่งตั้งข้าราชการ โดยศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า การใช้วิธีการคัดเลือกเฉพาะผู้ที่ จบการศึกษาในระดับปริญญาตรีเกียรตินิยม สาขานิติศาสตร์เพียงสาขาเดียวเท่านั้น ทั้งๆ ที่ประกาศ กำหนดคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งเจ้าหน้าที่สิทธิมนุษยชน กำหนดว่าต้องได้รับปริญญาตรีหรือ เทียบเท่าทางกฎหมาย หรือทางสังคมศาสตร์ หรือทางสาขาวิชาอื่น ดังนั้น การกระทำดังกล่าวถือเป็นการ เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมขัดต่อหลักความเสมอภาคตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองและคุ้มครองไว้”

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อมีการกำหนดคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่ง เจ้าหน้าที่สิทธิมนุษยชน ว่าต้องได้รับปริญญาตรีหรือเทียบเท่าทางกฎหมาย หรือทางสังคมศาสตร์ หรือ ทางสาขาวิชาอื่นที่กำหนดว่าใช้เป็นคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งนี้ได้ นั้น ย่อมแสดงให้เห็นว่าบุคคลที่ จบการศึกษาในระดับปริญญาตรีทางกฎหมาย ทางสังคมศาสตร์หรือสาขาวิชาอื่นที่กำหนดไว้สามารถที่จะ ทำงานในตำแหน่งเจ้าหน้าที่สิทธิมนุษยชนได้ โดยไม่จำเป็นต้องจบการศึกษาในระดับปริญญาตรีเฉพาะ ด้านทางนิติศาสตร์เพียงอย่างเดียวเท่านั้น ดังนั้น การดำเนินการสรรหาบุคคลเพื่อบรรจุและแต่งตั้ง

<sup>๑๔</sup> สำนักงานศาลปกครอง,ศาลปกครองกับแผนกคดีบริหารงานบุคคล, กรุงเทพฯ : ดิฉันดีไซน์, ๒๕๕๗, น. ๕๗-๕๘

ให้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่สิทธิมนุษยชน โดยใช้วิธีการคัดเลือกเฉพาะผู้ที่จบการศึกษาในระดับปริญญาตรี เกียรตินิยมสาขานิติศาสตร์เพียงสาขาเดียวเท่านั้นที่มีสิทธิเข้ารับการสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุและแต่งตั้ง ให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ถือเป็น การตัดสิทธิของบุคคลที่จบการศึกษาในระดับปริญญาตรีเกียรตินิยม ทางสังคมศาสตร์หรือสาขาวิชาอื่นที่กำหนดไว้ ซึ่งควรมีโอกาสที่จะได้รับการคัดเลือกเพื่อเข้ารับราชการ ในตำแหน่งเจ้าหน้าที่สิทธิมนุษยชน เช่นเดียวกับผู้จบการศึกษาระดับปริญญาตรีเกียรตินิยม สาขา นิติศาสตร์ จึงถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมและเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาคตามที่กำหนด ไว้ในมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

### ๓.๓ แนวคำวินิจฉัยของศาลเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

แนวคำวินิจฉัยของศาลกรณีปรับใช้หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น เป็นกรณีที่ศาล นำหลักการมีส่วนร่วมของชุมชนในการใช้สิทธิชุมชนเพื่อมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา การใช้ ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชน ในการอนุรักษ์ คุ้มครอง ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม มาปรับใช้เพื่อวินิจฉัยการใช้สิทธิฟ้องคดี ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

#### ๓.๓.๑ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม<sup>๑๕</sup>: คำสั่งศาลปกครอง

##### สูงสุดที่ ๕๙๒/๒๕๕๒

“หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลักที่เน้นว่า การจัดการเรื่องสิ่งแวดล้อมจะ กระทำได้ดีที่สุด หากให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมโดยรัฐต้องจัดให้ประชาชนมีสิทธิเข้าถึง ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้อย่างทั่วถึงโดยเฉพาะข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสารเคมีอันตราย กิจกรรมในชุมชน ตลอดจนโอกาสในการเข้าร่วมในขั้นตอนการตัดสินใจ โดยรัฐจะต้องอำนวยความสะดวก และกระตุ้นให้ประชาชนเกิดความตระหนักเกี่ยวกับการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมผ่านการมีส่วนร่วม ของประชาชน อีกทั้งต้องให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการพิจารณาทางปกครอง และกระบวนการ ยุติธรรม รวมทั้งได้รับการแก้ไขเยียวยาความเสียหายอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม”

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าการที่ยังไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนด หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการใช้สิทธิตามมาตรา ๖๗ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ นั้น ไม่ใช่เหตุที่องค์กรของรัฐจะยกขึ้นมาเป็นข้ออ้างเพื่อปฏิเสธไม่ให้ความคุ้มครองสิทธิ ดังกล่าวได้ เพราะโดยหลักการใช้และการตีความกฎหมาย เจตนารมณ์ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ จะมีผลตามที่บัญญัติในทันทีไม่ว่าจะมีบทบัญญัติให้ต้องมีการตรา กฎหมายกำหนดรายละเอียดในเรื่องดังกล่าวหรือไม่ ดังนั้น ก่อนการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดๆ ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ จึงต้อง ดำเนินการให้ครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ทั้งหลายที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ดังกล่าว การบังคับใช้บทบัญญัติมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงต้องดำเนินการให้สอดคล้องและเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖๗ วรรคสอง ด้วย ดังนั้น โครงการหรือกิจกรรมใดที่ได้มีการ ออกใบอนุญาตให้ดำเนินการ หากเป็นโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชน

<sup>๑๕</sup> สำนักงานศาลปกครอง, ศาลปกครอง แผนกคดีสิ่งแวดล้อม, กรุงเทพฯ : ดิน ดีไซน์, ๒๕๕๔, น. ๕๙-๖๐

อย่างรุนแรง ทั้งทางด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ จนกว่าจะดำเนินการตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เสียก่อน โดยเริ่มจากการที่จะต้องทำการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน จะต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย และจะต้องจัดให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติ หรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อน

### **๓.๓.๒ สิทธิในการมีส่วนร่วมในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตลอดจน การผังเมือง และการคมนาคมขนส่ง: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่๔๔๔/๒๕๕๖**

“เมื่อมีการออกใบอนุญาตก่อสร้างและตัดแปลง ต่อเติมอาคารพาณิชย์กรรม ประเภทค้าปลีกส่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินที่อยู่ติดต่อกับที่ดินที่มีการอนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร และราษฎรที่อยู่อาศัยหรือประกอบกิจการอยู่ในพื้นที่ชุมชนที่มีการออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารดังกล่าวย่อมถือได้ว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือได้รับผลกระทบโดยตรงและมากเป็นพิเศษกว่าบุคคลทั่วไปที่มีที่อยู่อาศัยหรือประกอบกิจการในพื้นที่ที่มีการก่อสร้างและตัดแปลง ต่อเติมอาคารพาณิชย์กรรม ดังกล่าว จึงมีสิทธิมีส่วนร่วมในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตลอดจน การผังเมือง และการคมนาคมขนส่ง ทั้งนี้ เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ซึ่งสิทธิดังกล่าวได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสมตามมาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ และถือเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง”

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าสิทธิชุมชนตามมาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ นั้น เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานและเป็นหลักคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งสิทธิของชุมชนในการฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เป็นคดีปกครองอย่างน้อยต้องเป็นชุมชนที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้น เมื่อคดีตามคำฟ้องเหตุแห่งการฟ้องคดีสืบเนื่องจากการออกใบอนุญาตให้ก่อสร้างและตัดแปลง ต่อเติมอาคารพาณิชย์กรรม ประเภทค้าปลีกส่ง ขัดต่อกฎกระทรวงที่กำหนดห้ามมิให้มีการก่อสร้างอาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่งที่มีพื้นที่ใช้สอยอาคารรวมกันเพื่อประกอบกิจการในอาคารหลังเดียวกันเกิน ๑,๐๐๐ ตารางเมตร และขัดต่อประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อีกทั้ง ตั้งแต่มีการก่อสร้างอาคารดังกล่าวเป็นต้นมาทำให้เกิดน้ำท่วมขังใหญ่ในเขตพื้นที่ชุมชนเป็นเวลาหลายวันอย่างไม่เคยเป็นมาก่อน โดยเฉพาะบริเวณหน้าอาคารพาณิชย์กรรมดังกล่าว กรณีจึงย่อมก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินและคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตลอดจนสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของผู้อยู่อาศัยหรือประกอบกิจการในชุมชนท้องถิ่นนั้น ดังนั้น เจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินที่อยู่ติดต่อกับที่ดินที่มีการอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่ง และราษฎรที่อยู่อาศัยหรือประกอบกิจการอยู่ในพื้นที่ชุมชนที่มีการออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ตัดแปลงอาคาร หรือ

ถอนอาคาร จึงเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือได้รับผลกระทบโดยตรงและมากเป็นพิเศษกว่าบุคคลทั่วไปที่มีได้อยู่อาศัยหรือประกอบกิจการในเขตพื้นที่ชุมชนที่มีการก่อสร้างอาคารดังกล่าว อันเนื่องมาจากการกระทำของผู้มีอำนาจออกใบอนุญาตก่อสร้างตัดแปลงอาคาร หรือรื้อถอนอาคารและย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตลอดจน การผังเมือง และการคมนาคมขนส่ง ทั้งนี้ เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ซึ่งสิทธิดังกล่าวได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสมตาม มาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และถือเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของผู้มีอำนาจออกใบอนุญาตก่อสร้าง ตัดแปลงอาคาร หรือรื้อถอนอาคารจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

#### ๔. บทสรุป

รัฐเสรีประชาธิปไตยเป็นรัฐที่ปกครองอยู่ภายใต้หลักประชาธิปไตยซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญ ซึ่งหลักประชาธิปไตยนั้นเป็นหลักการที่ถือว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยและใช้อำนาจอธิปไตยผ่านองค์กรต่างๆ ของรัฐ หลักการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจรัฐ และหลักการที่ยอมรับให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานต่างๆ และมีความเสมอภาคกันภายใต้กฎหมาย อย่างไรก็ตาม หลักประชาธิปไตยดังกล่าว ไม่อาจเกิดผลในทางปฏิบัติหากไม่มีองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทดังเช่น ศาลปกครอง ในฐานะองค์กรผู้ใช้อำนาจตุลาการซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจอธิปไตย

การปรับใช้หลักประชาธิปไตยของศาลปกครองจึงอยู่ในลักษณะของการให้หลักประกันการใช้สิทธิในทางศาลของประชาชน โดยศาลปกครองจะปรับใช้และตีความหลักประชาธิปไตยเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพความเสมอภาค การมีส่วนร่วมของประชาชน และหลักกฎหมายอื่นๆ เพื่อควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐว่ามีลักษณะเป็นการขัดหรือแย้งกับการใช้สิทธิเสรีภาพ เลือกปฏิบัติโดยไม่ธรรมอันขัดต่อหลักความเสมอภาค หรือไม่คำถึงถึงสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนอันเป็นการละเมิดหลักประชาธิปไตยดังกล่าวหรือไม่ ซึ่งจะเห็นได้ว่าศาลปกครองนำหลักประชาธิปไตยมาปรับใช้ปรากฏตามแนวคำวินิจฉัยหลายคดี ดังเช่น คดีที่ศาลยืนยันหลักการที่ยอมรับว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยและใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงในการใช้สิทธิเลือกตั้ง ศาลจึงวินิจฉัยขอบเขตการคุ้มครองสิทธิเลือกตั้งว่าจะไม่ขยายครอบคลุมไปถึงค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง ซึ่งถือเป็นค่าใช้จ่ายปกติที่ต้องจ่ายเมื่อไปใช้สิทธิเลือกตั้งอยู่แล้ว และคดีที่ศาลปรับใช้หลักประชาธิปไตยเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมเพื่อวินิจฉัยว่าการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะจะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายก็ต่อเมื่อเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ การที่หน่วยงานทางปกครองกระทำละเมิดต่อการใช้เสรีภาพดังกล่าวจึงต้องชดเชยค่าเสียหายตามความเหมาะสม นอกจากนี้ ศาลนำหลักความเสมอภาคซึ่งมีฐานะเป็นหลักคิดสำคัญของหลักประชาธิปไตยมาปรับใช้ในการวินิจฉัยกรณีการสรรหาบุคคลเพื่อบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการ ซึ่งศาลวินิจฉัยว่า การที่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้วิธีการคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการเฉพาะผู้ที่จบการศึกษาในระดับปริญญาตรีเกียรตินิยม สาขานิติศาสตร์ อย่างเดียวจนมีผลเป็นการตัดสิทธิบุคคลอื่นที่มีโอกาสจะได้รับการคัดเลือกเช่นเดียวกันนั้น ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมอันขัดต่อหลักความ

เสมอภาคและที่สำคัญศาลวินิจฉัยไว้ด้วยว่าบุคคลที่มีสิทธิกล่าวอ้างหลักความเสมอภาคต่อศาลนั้น ต้องเป็นบุคคลที่มีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองโดยชอบด้วยกฎหมาย และหลักประชาธิปไตยที่สำคัญ อีกประการหนึ่งที่ศาลนำมาปรับใช้แก่คดีคือ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการกำหนด นโยบายและการตัดสินใจของรัฐ โดยศาลวินิจฉัยว่าการให้ประชาชนรับรู้ข้อมูลข่าวสารต่างๆ ตลอดจนเข้าไปมีส่วนร่วมในขั้นตอนการตัดสินใจของรัฐในการดำเนินโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เป็นสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนตามหลักประชาธิปไตยที่จำต้องได้รับการ คุ้มครอง แม้ว่าจะยังไม่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการใช้สิทธิดังกล่าวก็ตาม และสุดท้าย ศาลได้ปรับหลักประชาธิปไตยเกี่ยวกับสิทธิมีส่วนร่วมในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อม ตลอดจนการผังเมือง เพื่อวินิจฉัยถึงสถานะของผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง จะเห็นได้ว่า การที่ศาลปกครองปรับใช้หลักประชาธิปไตยจึงเป็นเสมือนหลักประกันสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค และการมีส่วนร่วมของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตยอีกทั้งยังเป็นหลักประกันด้วยว่าหน่วยงาน ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักประชาธิปไตยดังกล่าว

---

## บรรณานุกรม

### หนังสือ

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐*, พิมพ์ครั้งที่ ๒, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๔๓

บรรเจิด สิงคะเนติ, *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*, พิมพ์ครั้งที่ ๓ กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๕๒

สำนักงานศาลปกครอง, *สรุปคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด พ.ศ. ๒๕๕๓ เพื่อเสริมสร้างแนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี*, พิมพ์ครั้งที่ ๑, กรุงเทพฯ : สหมิตรพรีนติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, ๒๕๕๔

สำนักงานศาลปกครอง, *ศาลปกครองกับแผนกคดีบริหารงานบุคคล*, พิมพ์ครั้งที่ ๑, กรุงเทพฯ : ดินดีไซน์, ๒๕๕๗

สำนักงานศาลปกครอง, *บทเรียนจากคดีปกครอง เล่ม ๑*, พิมพ์ครั้งที่ ๒, กรุงเทพฯ: ศรีเมืองการพิมพ์, ๒๕๕๓

สำนักงานศาลปกครอง, *ศาลปกครอง แผนกคดีสิ่งแวดล้อม*, พิมพ์ครั้งที่ ๑, กรุงเทพฯ : ดินดีไซน์, ๒๕๕๔

สุรียา ปานแป้น, *คู่มือสอบกฎหมายรัฐธรรมนูญ*, พิมพ์ครั้งที่ ๔, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๕๔

## บทความและวารสารทางวิชาการ

สมเกียรติ วันทะนะ, “ประชาธิปไตยและหลักการปกครองโดยกฎหมาย”, วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ปีที่ ๓๔ ฉบับที่ ๒, (กรกฎาคม-ธันวาคม ๒๕๕๒)

คะเนิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, “รายงานการวิจัย เรื่อง แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ : ปัญหา อุปสรรคและทางออก”, นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๕

# ศาลปกครองกับการปรับใช้หลักประชาธิปไตย

## ๑. บทนำ

## ๒. หลักสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาคและการมีส่วนร่วมของประชาชนตามหลักประชาธิปไตย

### ๒.๑ สิทธิและเสรีภาพ

### ๒.๒ ความเสมอภาค

### ๒.๓ การมีส่วนร่วมของประชาชน

## ๓. แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองในการปรับใช้หลักประชาธิปไตยเกี่ยวกับหลักสิทธิเสรีภาพ

### ความเสมอภาคและการมีส่วนร่วมของประชาชน

#### ๓.๑ แนวคำวินิจฉัยของศาลเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ

๓.๑.๑ สิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิประเภทเดียวที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของ  
ชนชาวไทย : คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๒๙/๒๕๕๕

๓.๑.๒ การกระทำละเมิดต่อเสรีภาพในการชุมนุม: คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด  
ที่ อ.๗๑๑/๒๕๕๕

#### ๓.๒ แนวคำวินิจฉัยของศาลที่เกี่ยวกับหลักความเสมอภาค

๓.๒.๑ บุคคลที่จะกล่าวอ้างว่าได้รับการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมอันขัดต่อหลัก  
ความเสมอภาคนั้น ต้องเป็นบุคคลที่มีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายที่จะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่า  
เทียมกันด้วย : คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๔๒/๒๕๕๐

๓.๒.๒ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม  
ในการสรรหาบุคคลเพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่สิทธิมนุษยชน โดยคัดเลือกเฉพาะ  
ผู้ที่จบการศึกษาในระดับปริญญาตรีเกียรตินิยมสาขานิติศาสตร์เพียงสาขาเดียวเท่านั้น : คำพิพากษา  
ศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๙๔/๒๕๕๔



### ๓.๓ แนวคำวินิจฉัยของศาลเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

๓.๓.๑ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม : คำสั่งศาลปกครอง

สูงสุดที่ ๕๙๒/๒๕๕๒

๓.๓.๒ สิทธิมีส่วนร่วมในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม  
ตลอดจน การผังเมือง และการคมนาคมขนส่ง: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๔๔/๒๕๕๖

---