



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล  
(Individual Study)

หัวข้อ : หลักสิทธิมนุษยชน  
เรื่อง : การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ  
ตามรัฐธรรมนูญโดยศาลปกครอง

จัดทำโดย  
นายปิยะ ปะตังทา  
รหัส 580301

เอกสารวิชาการนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม  
หลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” รุ่นที่ 3  
วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ  
สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา  
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

## การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญโดยศาลปกครอง

### ๑. ความนำ

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลถือว่าเป็นรากฐานที่สำคัญของรัฐเสรีประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญของประเทศเสรีประชาธิปไตยจึงบัญญัติรับรองและให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพทั้งโดยชัดแจ้งและโดยปริยาย ในด้านหนึ่งก็เพื่อให้ปัจเจกบุคคลได้พัฒนาบุคคลิกภาพแห่งตนโดยปราศจากการรบกวนขัดขวางตามอำเภอใจขององค์กรของรัฐ แต่ในอีกด้านหนึ่งก็เพื่อให้การใช้อำนาจขององค์กรของรัฐทั้งหลายเป็นไปในทางที่เป็นการเคารพต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพดังกล่าว ศาลปกครองในฐานะที่เป็นองค์กรหนึ่งของรัฐจึงต้องผูกพันโดยตรงในการใช้อำนาจทางตุลาการเพื่อให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเกิดผลบังคับใช้อย่างเป็นรูปธรรมผ่านการวินิจฉัยคดีปกครอง

บทความนี้ จึงเริ่มด้วยการสำรวจข้อคิดเบื้องต้นของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ และนำเสนอคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่เป็นการให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ จากนั้นจะทำการสรุปและเสนอแนะเกี่ยวกับบทบาทของศาลปกครองในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

อนึ่ง บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่อ้างถึงในบทความนี้ยังคงเป็นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งถูกยกเลิกไปแล้ว อย่างไรก็ตาม ย่อมเป็นที่คาดหมายได้ว่า รัฐธรรมนูญถาวรฉบับใหม่หลังจากนี้ จะยังคงมีเนื้อหาเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ ไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญไปจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ แต่อย่างใด

### ๒. ข้อพิจารณาเบื้องต้นเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

#### ๒.๑ ความหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

##### ๒.๑.๑ ความหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

“ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” หมายถึง การที่มนุษย์ทุกคนเป็นมนุษย์โดยอำนาจแห่งจิตวิญญาณของเขาเอง ซึ่งทำให้เขาแตกต่างจากความเป็นอยู่ในสภาวะธรรมชาติที่ปราศจากความเป็นส่วนบุคคล และการทำให้บรรลุเป้าหมายภายในขอบเขตส่วนบุคคลนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของบุคคลนั่นเอง ในอันที่จะกำหนดตนเองและในการสร้างสภาพแวดล้อมของตนเอง<sup>๑</sup> นอกจากนี้ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ยังถือเป็นคุณค่าอันมีลักษณะเฉพาะและเป็นคุณค่าที่มีความผูกพันอยู่กับความเป็นมนุษย์ ซึ่งบุคคลในฐานะที่เป็นมนุษย์

<sup>๑</sup> Duerig, Grundgesetz-Kommentar, Art. 1. Abs. 1 Rdnr. 17, อ้างใน บรรเจิด สิงคะเนติ. (๒๕๔๗). หลักพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ (พิมพ์ครั้งที่ ๒). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, น. ๘๙.

ทุกคนได้รับคุณค่าดังกล่าวโดยไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงเพศ เชื้อชาติ ศาสนา วัย หรือคุณสมบัติอื่นๆ ของบุคคล “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” จึงมีลักษณะบางประการที่สร้างออกมาเป็นคุณค่าเฉพาะตัวของมนุษย์<sup>๒</sup>

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นเครื่องแสดงให้เห็นว่า “มนุษย์” เป็นสิ่งที่ต้องตรงข้ามกับ “วัตถุหรือสัตว์” ความเป็นมนุษย์เป็นหลักประกันว่า มนุษย์ไม่อาจถูกปฏิบัติเยี่ยงวัตถุหรือสัตว์ได้ ในการที่จะคงคุณค่าดังกล่าวไว้ในมนุษย์อย่างถาวรและทั่วไปได้ก็ต่อเมื่อมนุษย์แต่ละคนมี “แดนแห่งเสรีภาพ” (sphere of individual liberty/sphere of autonomy) อันเป็นแดนที่ปราศจากการแทรกแซงตามอำเภอใจของผู้อื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้ปกครอง ดังนั้น ระบบกฎหมายของรัฐเสรีประชาธิปไตย จึงยอมรับว่าคุณค่าแห่งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นไม่อาจถูกพรากหรือถ่ายโอนระหว่างกันได้ ไม่ว่าจะกระทำโดยบุคคลนั้นเองหรือบุคคลอื่นใดก็ตาม ในทางหลักการ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แล้วจึงเป็นสิ่งที่ล่วงละเมิดไม่ได้โดยเด็ดขาด<sup>๓</sup>

### ๒.๑.๒ ความหมายของ “สิทธิ”

สิทธิ คือ “อำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือบุคคลอื่น (เช่น สิทธิทางหนี้ กรรมสิทธิ์ ฯลฯ) เป็นต้นว่า อำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลคนหนึ่งในอันที่จะเรียกร้องให้ผู้อื่นอีกคนหนึ่งหรือหลายคนกระทำการบางอย่างบางประการให้เกิดประโยชน์แก่ตน เช่น เรียกร้องให้เขาชำระเงินให้หรือซ่อมแซมกำแพงบ้านให้ หรือละเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น เรียกร้องให้ผู้ที่ขายกิจการให้แก่ตนละเว้นจากการประกอบกิจการอย่างเดียวกันกับที่ขายให้แก่ตนในเมืองเดียวกันแข่งกับตน ส่วนกรรมสิทธิ์ในบ้านหลังหนึ่ง เมื่อวิเคราะห์กันให้ลึกลงไปแล้ว แท้ที่จริงก็คืออำนาจของผู้เป็นเจ้าของบ้านหลังนั้นในอันที่จะใช้สอยบ้านหลังนั้น เสวยประโยชน์จากบ้านหลังนั้น จำหน่ายจำโอนบ้านหลังนั้น และห้ามมิให้ผู้อื่นเข้าไปในบ้านหลังนั้นและใช้บ้านหลังนั้นด้วยประการใดๆ โดยมีขอบนั้นเอง”<sup>๔</sup>

### ๒.๑.๓ ความหมายของ “เสรีภาพ”

เสรีภาพ คือ “ภาวะของมนุษย์ที่ไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของผู้อื่น”<sup>๕</sup> “ภาวะที่ปราศจากการถูกหน่วงเหนี่ยวขัดขวาง”<sup>๖</sup>

บุคคลใดบุคคลหนึ่งย่อมมีเสรีภาพอยู่ตราบเท่าที่เขาไม่ถูกขัดขวางไม่ให้กระทำในสิ่งที่เขาไม่ประสงค์จะกระทำ และไม่ถูกหน่วงเหนี่ยวขัดขวางไม่ให้กระทำในสิ่งที่เขาประสงค์จะกระทำ เสรีภาพจึงเป็น

<sup>๒</sup> Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II/2, Allgemeine Lehren, อ้างใน บรรเจิด สิงคะเนติ. (๒๕๕๗), น. ๘๕.

<sup>๓</sup> ดังปรากฏใน German Basic Law: Article 1 (1) “Human dignity shall be inviolable. To respect and protect it shall be the duty of all state authority”.

<sup>๔</sup> Alex WEIL, François TERRÉ. Droit civil: Introduction générale, 4e édition Paris, Dalloz, 1979, p. 20. อ้างใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (๒๕๕๓). สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, น. ๒๑-๒๒.

<sup>๕</sup> Jean RIVERO in Les libertés publiques, Tome 1: Les droits de l’homme, 6e édition, Paris, PUF, 1991, p. 20. อ้างใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (๒๕๕๓), น. ๒๒.

<sup>๖</sup> D.D. RAPHAEL, Problem of Political Philosophy, London, The Macmillan Press Ltd, 1976, p. 115. อ้างใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (๒๕๕๓), น. ๒๒.

อำนาจของบุคคลในอันที่จะกำหนดตนเอง (self-determination) โดยอำนาจนี้ บุคคลย่อมเลือกวิถีชีวิตของตนได้ด้วยตนเองตามใจปราถนา เสรีภาพจึงเป็นอำนาจที่บุคคลมีอยู่เหนือตนเอง<sup>๗</sup>

#### ๒.๑.๔ ข้อสังเกตบางประการ

จากความหมายข้างต้น จะเห็นได้ว่า “สิทธิ” เป็นอำนาจที่บุคคลใช้ในความสัมพันธ์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งอย่างเฉพาะเจาะจงระหว่างตนเองกับผู้อื่น โดยการเรียกร้องให้ผู้อื่นกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งให้เป็นประโยชน์แก่ตน กล่าวอีกอย่างหนึ่งได้ว่า บุคคลอื่นมีหน้าที่ที่จะต้องกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจงทั้งนี้เพื่อให้ผู้ทรงสิทธิได้ส่วยประโยชน์ในเรื่องนั้น ในขณะที่เสรีภาพเป็นอำนาจเหนือตนเอง ไม่ใช่อำนาจที่บุคคลใช้ในความสัมพันธ์อย่างเฉพาะเจาะจงในเรื่องใดเรื่องหนึ่งกับบุคคลอื่น ผู้ทรงเสรีภาพมีอำนาจทั่วไปตามกฎหมายแต่เพียงที่จะเรียกร้องให้ผู้อื่นละเว้นจากการรบกวนขัดขวางการใช้เสรีภาพของตนเท่านั้น หากได้มีอำนาจตามกฎหมายที่จะเรียกร้องให้ผู้อื่นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งมีลักษณะเป็นการส่งเสริมการใช้เสรีภาพของตนหรือเอื้ออำนวยให้ตนใช้เสรีภาพได้สะดวกขึ้นไม่<sup>๘</sup> บุคคลอื่นจึงมีหน้าที่ทั่วไปแต่เพียงเคารพเสรีภาพของผู้ทรงเสรีภาพเท่านั้น เช่น เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ เรียกร้องให้รัฐมีหน้าที่ทั่วไปที่จะไม่รบกวนขัดขวางการใช้เสรีภาพดังกล่าว แต่ไม่ถึงขนาดที่จะเรียกร้องให้รัฐมีหน้าที่เฉพาะเจาะจงในการที่จะจัดหาอุปกรณ์หรือเครื่องอำนวยความสะดวกเพื่อให้สมประโยชน์ในการใช้เสรีภาพดังกล่าวด้วยแต่อย่างใด

นอกจากเสรีภาพในทางความคิด ซึ่งเป็นเสรีภาพที่สมบูรณ์จำกัดไม่ได้แล้ว สิทธิและเสรีภาพประเภทอื่นอาจถูกจำกัดและถูกจัดระเบียบการใช้โดยรัฐได้ แต่รัฐก็ไม่อาจจำกัดสิทธิและเสรีดังกล่าวจนกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้น หากไม่แล้ว ย่อมเป็นการยกเลิกสิทธิและเสรีภาพโดยปริยายนั่นเอง ส่วนศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เนื่องจากเป็นคุณค่าภายในที่เป็นเนื้อเดียวกันกับความเป็นมนุษย์ รัฐจึงไม่อาจกระทำการอย่างใด ๆ อันเป็นการลดทอนคุณค่าดังกล่าวได้เลย หากไม่แล้ว ย่อมเป็นการปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเยี่ยงสัตว์หรือวัตถุไปเสีย ซึ่งเป็นสิ่งที่ต้องห้ามตามปรัชญาการปกครองของรัฐเสรีประชาธิปไตยที่ยกมนุษย์เป็นประธานแห่งสิทธิ (subject of law) และเป็นเป้าหมาย (ไม่ใช่เครื่องมือ) ของการดำรงอยู่ของรัฐ

### ๒.๒ ผู้ทรงและผู้มีหน้าที่เคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

#### ๒.๒.๑ ผู้ทรงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

เนื่องจากศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นคุณค่าที่ติดตัวความเป็นมนุษย์ ผู้ทรงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จึงไม่จำกัดเฉพาะผู้มีสัญชาติของรัฐเท่านั้น คนต่างด้าวก็ย่อมมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วย

<sup>๗</sup> Jean RIVERO in Les libertés publiques, Tome 1: Les droits de l'homme, 6e edition, Paris, PUF, 1991, p. 20. อ้างใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (๒๕๔๓), น. ๒๒.

<sup>๘</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (๒๕๔๓). สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, น. ๒๒.

<sup>๙</sup> เรื่องเดียวกัน

ส่วนผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญอาจต้องแยกพิจารณาระหว่างสิทธิของพลเมืองหรือสิทธิทางการเมือง กับ สิทธิมนุษยชน<sup>๑๐</sup>

สิทธิของพลเมือง คือ สิทธิและเสรีภาพในอันที่จะเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐ ที่สำคัญได้แก่ เสรีภาพในการรวมตัวกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ เป็นต้น

สิทธิมนุษยชน คือ บรรดาสิทธิและเสรีภาพที่ถือกันว่าติดตัวมนุษย์ทุกคนมาแต่กำเนิด และไม่อาจถูกพรากไปจากราชกรรได้โดยไม่เป็นการทำลายความเป็นมนุษย์ของราษฎร เช่น สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย เสรีภาพในเคหสถาน เสรีภาพในการเดินทาง เสรีภาพในการถือศาสนา เสรีภาพในการศึกษาอบรม สิทธิในทรัพย์สิน เป็นต้น

ในประเทศต่างๆ ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า ผู้ที่จะทรงสิทธิของพลเมืองหรือสิทธิทางการเมืองได้ ต้องเป็นผู้มีสัญชาติของรัฐเท่านั้น ไม่มีรัฐใดในโลกที่ยอมให้คนต่างด้าวที่อาศัยอยู่ในอาณาจักรของตน ไม่ว่าจะเป็นการชั่วคราวหรือถาวร มีสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองได้<sup>๑๑</sup> ส่วนสิทธิมนุษยชน ในทางทฤษฎีแล้ว ความเป็นมนุษย์ คือคุณสมบัติแต่เพียงอย่างเดียวของการมีสิทธิมนุษยชน<sup>๑๒</sup> แต่เนื่องจากคนต่างด้าวมีความผูกพันกับชาติและรัฐไม่เท่ากับคนสัญชาตินั้น คนต่างด้าวก็อาจถูกจำกัดสิทธิเหล่านี้ได้มากกว่าคนสัญชาติเท่านั้นเอง<sup>๑๓</sup> อย่างไรก็ตาม มีนักวิชาการบางท่าน เห็นว่า ผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญจำกัดเฉพาะผู้มีสัญชาติของรัฐเท่านั้น เว้นแต่จะมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น<sup>๑๔</sup>

ส่วนนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนก็ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญได้ภายในขอบวัตถุประสงค์ที่ตั้งได้กำหนดไว้ในข้อบังคับหรือตราสารจัดตั้ง เว้นแต่สิทธิและเสรีภาพซึ่งโดยสภาพแล้ว จะพึงมีพึงเป็นได้เฉพาะแต่บุคคลธรรมดาเท่านั้น ส่วนนิติบุคคลมหาชนโดยปกติไม่ใช่ผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ เว้นแต่มหาวิทยาลัยเท่านั้น ที่มีเสรีภาพในทางวิชาการ<sup>๑๕</sup>

## ๒.๒.๒ ผู้มีหน้าที่เคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรต่างๆ ของรัฐด้วยกันเองและระหว่างองค์กรต่างๆ ของรัฐกับราษฎร บทบัญญัติที่เกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญจึงไม่ได้มีผลผูกพันราษฎรโดยตรงในการใช้สิทธิและเสรีภาพกระทำการต่างๆ เกี่ยวข้องสัมพันธ์

<sup>๑๐</sup> เรื่องเดียวกัน, น. ๔๐-๔๕.

<sup>๑๑</sup> Herman ROESLER, in Johannes SIEMEST, Hermann ROESLER and the making of Meiji State, Tokyo, 1968, p. 117. อ้างใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (๒๕๔๓), น. ๔๗.

<sup>๑๒</sup> Jean RIVERO in Les libertés publiques, Tome 1: Les droits de l'homme, 6e edition, Paris, PUF, 1991, p. 20. อ้างใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (๒๕๔๓), น. ๔๙.

<sup>๑๓</sup> อ้างแล้ว เชงอรรถที่ ๘, น. ๔๙.

<sup>๑๔</sup> เช่น ดร. หยุต แสงอุทัย และ ดร. วิษณุ เครืองาม โปรดดู วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (๒๕๔๓), น. ๔๙-๕๐.

<sup>๑๕</sup> อ้างแล้ว เชงอรรถที่ ๘, น. ๕๑.

กับผู้อื่น เว้นแต่รัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้ใช้ในความสัมพันธ์ระหว่างราษฎรด้วยกันเองได้” โดยหลัก องค์การของรัฐทุกองค์กรจึงมีหน้าที่ผูกพันโดยตรงที่ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเมื่อมีการใช้อำนาจของตนในความสัมพันธ์กับราษฎร

### ๓. บทบาทของศาลปกครองในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

ในส่วนนี้จะได้แสดงให้เห็นถึงบทบาทของศาลปกครองในการมีคำวินิจฉัยคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ โดยจะพิจารณาจากการที่ศาลปกครองตีความกฎหมายโดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ การมีคำวินิจฉัยยืนยันสถานะทางกฎหมายอันมีผลบังคับโดยตรงของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ และการรับรองความดำรงอยู่ของสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญโดยปริยาย รายละเอียดในแต่ละประเด็น มีดังนี้

#### ๓.๑ การตีความกฎหมายโดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” และมาตรา ๒๗ บัญญัติว่า “สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง” ดังนั้น ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ จึงผูกพันศาลปกครองโดยตรงในการใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวงเพื่อใช้ในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของ การกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครอง คดีที่สำคัญซึ่งเป็นตัวอย่างในกรณีนี้ ก็คือ “คดีรถไฟ”

ในคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีซึ่งต้องเดินทางโดยรถไฟขบวนด่วนพิเศษเป็นประจำ ได้รับความเดือดร้อนเสียหายอันเนื่องมาจากการรถไฟแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดี) ทำสัญญาอนุญาตให้บริษัทเอกชนแห่งหนึ่งนำแผ่นป้าย

<sup>๑๖</sup> ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๘๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานหรือลูกจ้างของเอกชนที่ประกอบกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ หรือสื่อมวลชนอื่น กับ เจ้าของกิจการ ซึ่งอาจเป็นเอกชนก็ได้

“พนักงานหรือลูกจ้างของเอกชนที่ประกอบกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ หรือสื่อมวลชนอื่น ย่อมมีเสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นภายใต้ข้อจำกัดตามรัฐธรรมนูญ โดยไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าของกิจการนั้น แต่ต้องไม่ขัดต่อจริยธรรมแห่งการประกอบวิชาชีพ และมีสิทธิจัดตั้งองค์กรเพื่อปกป้องสิทธิ เสรีภาพและความเป็นธรรม รวมทั้งมีกลไกควบคุมกันเองขององค์กรวิชาชีพ

ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจในกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ หรือสื่อมวลชนอื่น ย่อมมีเสรีภาพเช่นเดียวกับพนักงานหรือลูกจ้างของเอกชนตามวรรคหนึ่ง

การกระทำใด ๆ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเจ้าของกิจการ อันเป็นการขัดขวางหรือแทรกแซงการเสนอข่าวหรือแสดงความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะของบุคคลตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ให้ถือว่าเป็นการจงใจใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบและไม่มีผลใช้บังคับ เว้นแต่เป็นการกระทำเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายหรือจริยธรรมแห่งการประกอบวิชาชีพ”

โฆษณาสินค้าและบริการปิดที่กระจกหน้าต่างผู้รถโดยสารของขบวนรถไฟดังกล่าว ทำให้เกิดการบดบังทิวทัศน์ ไม่อาจมองผ่านกระจกออกไปเพื่อพักสายตาได้ เพราะพรมัว เกิดอาการคลื่นไส้ การเดินทางโดยรถไฟยาวนานหลาย ชั่วโมงจึงเป็นการทรมานใจและกายอย่างยิ่ง ศาลปกครองสูงสุด วินิจฉัยว่า หน้าต่างของผู้รถโดยสารของขบวนรถไฟ เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปและผู้ถูกฟ้องคดีเองก็มีอาจปฏิเสธได้ว่ารถโดยสารทุกชนิด ไม่ว่าจะเป็รถโดยสาร ส่วนบุคคลหรือรถโดยสารสาธารณะ และไม่ว่าจะเป็รถโดยสารปรับอากาศหรือรถโดยสารไม่ปรับอากาศจะต้องมี หน้าต่าง หน้าต่างรถโดยสารมีไว้เพื่อให้เห็นแสงสว่างจากภายนอกกรดเข้าไปภายในรถได้เท่านั้น แต่ยังมีไว้เพื่อให้ ผู้โดยสารสามารถมองเห็นสรรพสิ่งที่อยู่ภายนอกกรดเพื่อให้เกิดความเพลิดเพลินในระหว่างที่อยู่เ็นรถและระแวงระวัง ภัยอันตรายที่อาจจะมีจากภายนอกกรดอีกด้วย รถโดยสารที่ไม่มีหน้าต่างจึงไม่อาจเรียกได้ว่ารถโดยสาร แต่เป็รถขนส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ และต้องถือว่าผู้ให้บริการรถโดยสารสาธารณะที่ไม่มีหน้าต่างปฏิบัติต่อ ผู้โดยสารเยี่ยงวัตถุ ซึ่งเป็การละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้โดยสาร ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ที่จะต้อง จัดให้ผู้รถโดยสารของขบวนรถไฟทุกขบวนมีหน้าต่างและดูแลรักษาหน้าต่างผู้รถโดยสารทุกคันให้อยู่ในสภาพที่ สามารถใช้การได้สมวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีหน้าต่าง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทำสัญญาให้บริษัทเอกชนเช่าติดตั้ง บ้ายโฆษณาที่กระจกหน้าต่างรถโดยสาร อันเป็การใช้หน้าต่างรถโดยสารแสวงหารายได้จนทำให้ผู้โดยสารไม่อาจใช้ ประโยชน์จากหน้าต่างรถโดยสารตามวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีหน้าต่างได้ตามที่ควรจะเป็น จึงเป็การละเลยต่อ หน้าที่ในการจัดทำกิจการรับขนส่งผู้โดยสาร สินค้า พักสดุภัณฑ์ และของอื่นๆ ซึ่งเป็การบริการสาธารณะตามที่ กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๒๓๓/๒๕๕๐)

นอกจากนี้ ศาลปกครองยังใช้การตีความกฎหมายโดยคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อ วางหลักให้ฝ่ายปกครองต้องผูกพันกับสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญในการบังคับใช้กฎหมาย แม้ฝ่ายปกครองจะมีดุลพินิจในการเลือกใช้มาตรการต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก็ตาม ภายใต้บังคับของ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ฝ่ายปกครองหามีเสรีภาพที่จะเลือกใช้มาตรการต่างๆ ตามอำเภอใจไม่ ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ที่จะต้องเลือกใช้มาตรการที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลน้อยที่สุดก่อน เสมอ

ในคดี “ขอให้จับกุมและกักขังผู้กระทำผิดกฎหมายควบคุมอาคาร” ผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนต่อ ผู้อำนวยการเขตหลักสี่ให้ดำเนินคดีกับ นาย อ. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) และ นาง พ. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) กรณี ดัดแปลงอาคารพักอาศัย ๓ ชั้นโดยมิได้รับอนุญาตเป็นสถานที่เก็บสินค้าเพื่อพาณิชย์กรรมหรือทางการค้าอัน เป็ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร สำนักงานเขตหลักสี่จึงได้มีคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้ ระงับการก่อสร้างอาคาร คำสั่งห้ามใช้หรือเข้าไปในส่วนใดๆ ของบริเวณอาคาร คำสั่งให้รื้อถอนอาคารและ คำสั่งให้ระงับการใช้อาคารดังกล่าวแล้ว แต่ไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ดำเนินการรื้อถอนอาคารส่วนที่ ดัดแปลงโดยมิได้รับอนุญาตแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลปกครองพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑ (ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร) ดำเนินการร้องขอต่อศาลเพื่อให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังผู้ถูกฟ้องคดี ทั้งสอง จนกว่าจะมีการรื้อถอนอาคารตามมาตรา ๔๓<sup>๑๗</sup> วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ.

<sup>๑๗</sup> มาตรา ๔๓ ถ้าไม่มีการรื้อถอนอาคารตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๒ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมี อำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) ยื่นคำขอฝ่ายเดียวโดยทำเป็นคำร้องต่อศาล นับแต่ระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๔๒ ได้ล่วงพ้นไป ขอให้ศาล มีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลซึ่งมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๒ โดยให้นำประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

๒๕๒๒ โดยยื่นคำขอฝ่ายเดียวต่อศาล นับแต่ระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ล่วงพ้นไปแล้ว ทั้งนี้ให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในการวินิจฉัยเกี่ยวกับดุลพินิจตัดสินใจในการเลือกใช้มาตรการของฝ่ายปกครองที่มีมากกว่าหนึ่งมาตรการเช่นนี้ ศาลปกครองสูงสุด ได้คำนึงถึงหลักความจำเป็น และเห็นว่า การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นยื่นคำขอฝ่ายเดียวโดยทำเป็นคำร้องต่อศาล ขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลซึ่งมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่สั่งให้รื้อถอนอาคารเพื่อให้บุคคลดังกล่าวยินยอมรื้อถอนอาคารนั้น มีผลเป็นการจำกัดหรือกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของผู้รับคำสั่ง มากกว่า การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารโดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นเอง ดังนั้น เมื่อยังไม่ปรากฏว่ามีพฤติการณ์ใดที่บ่งชี้ให้เห็นว่าการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง (คือ การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารโดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นเอง) ไม่อาจดำเนินการได้โดยแน่แท้ ศาลปกครองจึงไม่ชอบที่จะกำหนดคำสั่งจับกุมและกักขังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (กรุงเทพมหานคร) ยื่นคำขอฝ่ายเดียวโดยทำเป็นคำร้องต่อศาลขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองตามคำขอของผู้ฟ้องคดีได้ (คดีหมายเลขแดงที่ อ.๙๙/๒๕๕๕)

๓.๒ การยืนยันสถานะทางกฎหมายที่มีผลบังคับโดยตรงของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

การที่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพจึงเป็นคุณค่าสูงสุดของชีวิตทางการเมืองของประชาชนและเป็นเป้าหมายของการดำรงอยู่ของรัฐ<sup>๑๙</sup> บทบัญญัติว่าด้วยศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญยังเป็นการประกันด้วยว่า ผู้ทรงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวมีฐานะเป็นประธานแห่งสิทธิ (subject of law) มิใช่เป็นเพียงเครื่องมือหรือวัตถุ (object of law) ของการใช้อำนาจรัฐ บรรดาบทบัญญัติว่าด้วยศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ จึงไม่ใช่เพียงแค่ “คำประกาศอุดมการณ์ของรัฐ” เท่านั้น หากแต่มีฐานะเป็น “บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีผลใช้บังคับโดยตรง” (self-execution) แก่องค์กรของรัฐเหล่านั้นเลยทีเดียว หากจำเป็นต้องมีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติยืนยันอีกชั้นหนึ่งแต่อย่างใดไม่

ศาลปกครองสูงสุด ได้เคยมีคำพิพากษาไว้ในคดีหมายเลขแดงที่ อ. ๓๓๔/๒๕๕๐ โดยยืนยันว่า สิทธิของบุคคลที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๔๖<sup>๒๐</sup> มาตรา ๕๖<sup>๒๑</sup> และมาตรา ๕๙<sup>๒๒</sup> บัญญัติรับรองไว้ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี

<sup>๑๙</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ. (๒๕๔๗). หลักพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ (พิมพ์ครั้งที่ ๒). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, น. ๘๙-๙๓.

<sup>๒๐</sup> มาตรา ๔๖ บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์ หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่ กฎหมายบัญญัติ

<sup>๒๑</sup> มาตรา ๕๖ สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับการบริหารราชการ และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสภาพหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ



ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง การที่ยังไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการใช้สิทธิดังกล่าวนั้น ไม่ใช่เหตุที่องค์กรของรัฐจะยกขึ้นมาเป็นข้ออ้างเพื่อปฏิเสธไม่ให้ความคุ้มครองสิทธิดังกล่าวได้ ดังนั้น ในกรณีที่ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการในการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญของบุคคลในชุมชนท้องถิ่น หรือในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ก็จะต้องดำเนินการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียของบุคคลในชุมชนท้องถิ่น และรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในชุมชนท้องถิ่น ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่สมควรแก่กรณี

นอกจากนี้ ในคดีหมายเลขแดงที่ อ.๒๗๒/๒๕๕๗ ผู้ถูกฟ้องคดี (กรมทางหลวงชนบท) ได้ดำเนินการเวนคืนที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งแปลงเพื่อสร้างถนน ต่อมาเมื่อการก่อสร้างแล้วเสร็จ ปรากฏว่ามีการใช้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีไปบางส่วนเท่านั้น ผู้ถูกฟ้องคดีได้นำที่ดินส่วนที่เหลือของผู้ฟ้องคดีและของบุคคลอื่นอีกหลายแปลงที่ไม่มีการก่อสร้างตามโครงการ ไปให้สหกรณ์จังหวัดนนทบุรี ใช้เป็นศูนย์จำหน่ายไม้ดอกไม้ประดับและกิ่งพันธุ์ไม้ผล อันเป็นการใช้โดยมิได้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนที่ดิน ศาลปกครองสูงสุด จึงวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีอำนาจใดที่จะยึดถือที่ดินที่พิพาทต่อไป ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องคืนที่ดินส่วนที่เหลือให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๓๖<sup>๒๒</sup> ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ และมาตรา ๔๙<sup>๒๓</sup>

---

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายไว้ ในกฎหมายตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ย่อมได้รับความคุ้มครอง

<sup>๒๒</sup> มาตรา ๔๙ บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ

<sup>๒๓</sup> มาตรา ๓๖ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทางและมีเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักร

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน การผังเมือง หรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้อยู่อาศัย

การเนรเทศบุคคลผู้มีสัญชาติไทยออกนอกราชอาณาจักร หรือห้ามมิให้บุคคลผู้มีสัญชาติไทยเข้ามาในราชอาณาจักร จะกระทำมิได้

<sup>๒๓</sup> มาตรา ๔๙ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูประบบที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นและต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่ง ต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติ การได้มา สภาพและที่ตั้งอสังหาริมทรัพย์และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน

ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีเมื่อมีการเวนคืนย่อมเป็นสาธารณประโยชน์ ตกอยู่ในบังคับมาตรา ๘<sup>๒๔</sup> แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๕<sup>๒๕</sup> และได้ขึ้นทะเบียนเป็นทางหลวงชนบทแล้ว จึงไม่สามารถโอนที่ดินแก่ผู้ฟ้องคดีได้นั้น ศาลปกครองสูงสุด เห็นว่า บทบัญญัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๘ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการถอนสภาพที่ดินสาธารณประโยชน์เพื่อนำไปใช้การอื่น ส่วนมาตรา ๑๓๐๕ เป็นการโอนทรัพย์สินสาธารณประโยชน์ของแผ่นดิน ซึ่งทั้งสองกรณีจะกระทำได้โดยการตราพระราชบัญญัติออกพระราชกฤษฎีกาหรือโดยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะ ซึ่งในกรณีการเวนคืนที่ดินมีบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช ๒๕๕๐ ต่างบัญญัติว่าการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระมัดระวังประสงคแห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท จึงเห็นได้ว่าการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนแต่มิได้ใช้ตามวัตถุประสงค์คืนให้เจ้าของหรือทายาท เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ศาลซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตีความและ บังคับใช้กฎหมายจึงมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๒๖<sup>๒๖</sup> และมาตรา ๒๗<sup>๒๗</sup> ของรัฐธรรมนูญที่

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระมัดระวังประสงคแห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดแจ้ง ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าว ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสาม และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

<sup>๒๔</sup> มาตรา ๘ บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังว่านี้

รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ก็ได้ ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมือง อาจถูกถอนสภาพ หรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่น หรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนจัดหาที่ดินมาให้พลเมือง ใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นหรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมีได้ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

(๒) ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองใด ถ้าทบวงการเมืองนั้นเลิกใช้หรือไม่ต้องการหวงห้ามหรือสงวนต่อไป เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพแล้ว คณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้ใช้หรือจัดหาประโยชน์ก็ได้ แต่ถ้าจะโอนต่อไปยังเอกชน ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ และถ้าจะนำไปจัดเพื่อประชาชนตามประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา การตราพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาตามวรรคสองให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินแนบท้ายพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย

<sup>๒๕</sup> มาตรา ๑๓๐๕ ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา

<sup>๒๖</sup> มาตรา ๒๖ การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

<sup>๒๗</sup> มาตรา ๒๗ สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง

จะออกคำบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนที่ดินตามฟ้องแก่ผู้ฟ้องคดีได้ตามสิทธิที่ผู้ฟ้องคดีพึงมีพึงได้ ในเมื่อไม่มีกฎหมายบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ ศาลปกครองสูงสุด จึงกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการยื่นคำขอจดทะเบียนโอนที่ดินที่เหลือแก่ผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินค่าทดแทนในส่วนของที่ดินดังกล่าวแก่ผู้ถูกฟ้องคดี

### ๓.๓ การรับรองความดำรงอยู่ของสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญโดยปริยาย

รัฐธรรมนูญต้นแบบของโลกอย่างรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีฐานคิดหลักมาจากลัทธิสิทธิตามธรรมชาติ (natural rights) ได้ยอมรับว่า นอกจากสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญกล่าวถึงอย่างชัดแจ้งในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้ว ยังมีสิทธิและเสรีภาพประการอื่นซึ่งไม่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ก็ได้รับความคุ้มครองในฐานะที่เป็นสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญด้วยเช่นกัน ดังปรากฏให้เห็นจากบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา ข้อ ๙ (Amendment IX) ที่บัญญัติไว้ว่า “การสาธยายสิทธิบางประการไว้ในรัฐธรรมนูญ ต้องไม่ถือว่าเป็นการปฏิเสธหรือลดทอนสิทธิประการอื่นที่ประชาชนมีอยู่แล้ว”<sup>๒๘</sup>

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ก็เช่นกัน มาตรา ๒๗ ได้บัญญัติรับรองการดำรงอยู่ของสิทธิและเสรีภาพโดยปริยายไว้ว่า “สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้งโดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครอง...” แต่เนื่องจากสิทธิและเสรีภาพโดยปริยายไม่ปรากฏให้อย่างชัดแจ้งในรูปของบทบัญญัติลายลักษณ์อักษร ในแดนของกฎหมายปกครอง ศาลปกครองจึงมีหน้าที่สำคัญในการประกาศความมีอยู่และผลบังคับของสิทธิและเสรีภาพโดยปริยายซึ่งมีค่าบังคับสูงสุดไม่ต่างไปจากสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญโดยชัดแจ้ง

ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ อ.๗/๒๕๕๗ ห้ามมิให้มีการลงโทษทางวินัยซ้ำสำหรับการกระทำความผิดเดียว โดยถือว่าการลงโทษซ้ำสำหรับการกระทำความผิดเดียวแม้โทษนั้นจะไม่ใช้โทษทางอาญา ก็ต้องห้ามตามหลักกฎหมายทั่วไปและการลงโทษซ้ำดังกล่าวก็เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินความจำเป็นซึ่งต้องห้ามตามมาตรา ๒๙<sup>๒๙</sup> ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ด้วย การให้เหตุผลในคำพิพากษาเช่นนี้ จึงถือเป็นหลักได้ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองที่จะไม่ถูกลงโทษทางวินัยซ้ำสองสำหรับการกระทำความผิดกรรมเดียว สิทธิที่ไม่ถูกลงโทษซ้ำสองนี้ จึงถือว่าเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญโดยปริยายที่ศาลปกครองได้ประกาศรับรองแล้ว

ในคดีนี้ เมื่อครั้งที่ผู้ฟ้องคดีรับราชการเป็นพนักงานส่วนตำบล ตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลบางปลาเกศ สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลบางปลาเกศ อำเภอองครักษ์ จังหวัดนครนายก ผู้ฟ้องคดี

<sup>๒๘</sup> “The enumeration in the Constitution, of certain rights, shall not be construed to deny or disparage others retained by the people.”

<sup>๒๙</sup> มาตรา ๒๙ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม

ในฐานะกรรมการตรวจการจ้างและกรรมการตรวจรับพัสดุโครงการก่อสร้างสะพานทางเดินเท้าคอนกรีต ได้ถูกร้องเรียนต่ออำเภอองค์กรักซ์และ สำนักงาน ป.ป.ช. ว่าการดำเนินการก่อสร้างโครงการดังกล่าวไม่เป็นไปตามแบบ อำเภอองค์กรักซ์จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง ผลการสอบสวนปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีกับพวกเข้าข่ายกระทำความผิดตามที่มีการร้องเรียน ในระหว่างนั้น ผู้ฟ้องคดีได้โอนย้ายมาดำรงตำแหน่งที่องค์การบริหารส่วนตำบลชะอมแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลชะอมจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดีสำหรับกรณีดังกล่าว คณะกรรมการสอบสวนทำการสอบสวนแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมีความผิดฐานไม่ระมัดระวังรักษาประโยชน์ของทางราชการ และไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการ ให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบของทางราชการ อันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ต่อมา ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลชะอมได้มีคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดีร้อยละ ๕ เป็นเวลา ๓ เดือน

ภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีได้รับโทษทางวินัยตามคำสั่งดังกล่าวแล้ว ผู้ฟ้องคดีได้ย้ายกลับมาดำรงตำแหน่ง ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลบางปลากรด อำเภอองค์กรักซ์ จังหวัดนครนายก สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีหนังสือ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายกองค์การบริหารส่วนตำบลบางปลากรด) พิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดี ตามมาตรา ๙๒ แห่ง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ โดย คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดี มีมูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงฐานปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ ทางราชการอย่างร้ายแรงและมีมูลความผิดทางอาญาฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หรือโดยทุจริต และฐานจัดทำและรับรองเอกสารอันเป็นเท็จด้วย คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดนครนายกได้พิจารณาการชี้มูลของ คณะกรรมการ ป.ช.ช. แล้วมีมติเห็นชอบให้องค์การบริหารส่วนตำบลบางปลากรดลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลบางปลากรดไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ

ศาลปกครองสูงสุด วินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลบางปลากรด ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการเป็นการมีคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีซ้ำอีกครั้งหนึ่งสำหรับการกระทำความผิดวินัยของผู้ฟ้องคดีเรื่องเดียวกันกับที่ผู้ฟ้องคดีเคยถูกลงโทษทางวินัย (ถูกลงโทษตัดเงินเดือน) มาแล้วตามคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลชะอม กรณีจึงเป็นการต้องห้ามตามหลักกฎหมายทั่วไปที่ห้ามมิให้ลงโทษบุคคลใดบุคคลหนึ่งมากกว่าหนึ่งครั้งสำหรับความผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำเพียงครั้งเดียว ไม่ว่าความผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำและโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะเป็นความผิดและโทษทางอาญา ความผิดและโทษทางปกครอง หรือความผิดและโทษทางวินัยก็ตาม นอกจากนี้ การลงโทษบุคคลไม่ว่าโทษนั้นจะเป็นโทษทางอาญา โทษทางปกครอง หรือโทษทางวินัย ถือได้ว่าเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพในชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของบุคคลผู้ถูกลงโทษ การลงโทษบุคคลมากกว่าหนึ่งครั้งสำหรับการกระทำความผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำเพียงครั้งเดียว จึงเท่ากับเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายเกินความจำเป็นแก่การรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะที่กฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพนั้น ๆ มุ่งหมายจะให้ความคุ้มครอง อันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ด้วย

#### ๔. สรุปและข้อเสนอแนะ

ในขณะที่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นสิ่งที่ละเมิดไม่ได้เด็ดขาด สิทธิและเสรีภาพส่วนมากอาจถูกจำกัด และจัดระเบียบการใช้ได้โดยรัฐ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากความมีผลบังคับโดยตรงของบทบัญญัติว่าด้วยศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ศาลปกครองในฐานะองค์กรหนึ่งของรัฐจึงต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญในการใช้และตีความกฎหมายเพื่อพิจารณาพิพากษา อรรถคดีของตน การกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย หากเป็นการกระทำที่ละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองโดยชัดแจ้งและโดยปริยาย

อย่างไรก็ตาม ในการพัฒนาแนวคำวินิจฉัยคดีของศาลปกครองในเรื่องที่เกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญให้เป็นไปในแนวทางที่สอดคล้องกับอารยะประเทศที่ปกครองโดยกฎหมาย (นิติรัฐ) จำเป็นอย่างยิ่งที่ศาลปกครองจะต้องอาศัยวิธีการของการศึกษากฎหมายเชิงเปรียบเทียบ โดยศึกษาแนวคำวินิจฉัยและการให้เหตุผลของศาลต่างประเทศเพื่อนำมาปรับใช้กับคดีปกครองของไทย แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองในเรื่องเหล่านี้ ในที่สุดแล้ว ย่อมนำไปสู่แนวปฏิบัติราชการที่ดีของฝ่ายปกครองที่ให้ความเคารพอย่างแท้จริงต่อความเป็นประธานแห่งสิทธิของปัจเจกชน