



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

ศาลปกครองกับการดำรงหลักประชาธิปไตย

จัดทำโดย นายพรชัย มนัสศิริเพ็ญ
รหัส ๖๕๑๐๒๑

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๑๐
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลปกครองกับการดำรงหลักประชาธิปไตย

นายพรชัย มนต์ศิริเพ็ญ^๑

๑. บทนำ

หลักการสำคัญของระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข^๒ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เป็นหลักการที่ยังคงยืนยันว่าอำนาจอธิปไตย อันประกอบด้วย อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการเป็นของประชาชน และเป็นการปกครองของประชาชน เพื่อประชาชน และโดยประชาชน พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนั้นผ่านทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล (มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง) โดยองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยดังกล่าวหน่วยงานของรัฐ รวมถึงองค์กรอิสระนั้น นอกจากจะต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรมแล้ว ยังต้องคำนึงถึงประโยชน์ของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวมเป็นสำคัญด้วย (มาตรา ๓ วรรคสอง) จะเห็นได้ว่าเมื่อประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย การปกครองของประชาชนที่แท้จริงย่อมต้องผ่านระบบการเลือกตั้ง เพื่อหาตัวแทนหรือผู้แทนปวงชนที่ประชาชนยินยอมให้เข้ามาใช้อำนาจอธิปไตยแทน ส่วนการปกครองที่จะเป็นไปเพื่อประชาชนได้อย่างแท้จริงนั้นย่อมต้องมีหลักการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ หลักประกันในการรับรอง ค้ำครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้อย่างเท่าเทียมกัน (มาตรา ๔) รวมถึงต้องให้ประชาชนมีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตยเพื่อให้การปกครองโดยประชาชนเกิดขึ้นได้จริง ศาลปกครองในฐานะองค์กรตุลาการที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยผ่านหลักกฎหมายและแนวคำวินิจฉัยของศาลจึงมีบทบาทสำคัญในการรับรองและคุ้มครองบรรดาสิทธิเสรีภาพให้หลักประกันความเสมอภาคของประชาชนภายใต้กฎหมาย รวมถึงรับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน อันจะถือได้ว่าสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของหลักประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

การศึกษาและทำความเข้าใจว่าศาลปกครองดำรงรักษาหลักประชาธิปไตยอย่างไรนั้น ในขั้นนี้จะได้แบ่งการศึกษาออกเป็น ๒ ส่วน ประกอบด้วย **ส่วนแรก** ความหมายและสาระสำคัญของหลักประชาธิปไตย (๑) **ส่วนที่สอง** แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองกับการดำรงหลักประชาธิปไตย (๒)

๒. ความหมายและสาระสำคัญของหลักประชาธิปไตย

หลักประชาธิปไตยหรือหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นหลักการพื้นฐานควบคู่กับหลักนิติรัฐของรัฐที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยและมีรัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตย ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่ต้องศึกษา ความหมายของหลักประชาธิปไตย (๒.๑) และสาระสำคัญของหลักประชาธิปไตย (๒.๒)

๒.๑ ความหมายของหลักประชาธิปไตย

ในระบอบประชาธิปไตยอำนาจขององค์กรต่างๆ ทั้งหลายของรัฐย่อมมีความเชื่อมโยงกับประชาชน เพื่อให้การใช้อำนาจรัฐขององค์กรของรัฐมีความชอบธรรม การปกครองตามหลักประชาธิปไตย คือ การปกครองที่ประชาชนเป็นผู้ทรงอำนาจแห่งรัฐหรือผู้ถืออำนาจรัฐและให้ความยินยอมแก่ผู้แทนของตนใช้อำนาจรัฐ การใช้อำนาจรัฐจึงต้องมีรากฐานมาจากเจตจำนงของประชาชน ซึ่งประชาชนอาจแสดงเจตจำนง

^๑ ประธานแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองสูงสุด

^๒ บทบัญญัติลักษณะนี้มีบัญญัติไว้ครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๒ (มาตรา ๒) และบัญญัติทำนองเดียวกันในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ เพื่อยืนยันว่ารูปแบบการปกครองของประเทศไทยเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

โดยใช้อำนาจรัฐโดยตรงผ่านการออกเสียงเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ ตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการใช้อำนาจอธิปไตย หรือการใช้อำนาจรัฐโดยผ่านองค์กรของรัฐในทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ และให้มีการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐดังกล่าว อย่างไรก็ตาม เมื่อประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจรัฐการแสดงเจตจำนงของประชาชนแต่ละคนย่อมมีความแตกต่างและหลากหลาย ซึ่งระบอบประชาธิปไตยจะดำรงอยู่ได้ก็ต่อเมื่อมีการยอมรับความแตกต่างและหลากหลายทางความคิดเห็นโดยอาศัยหลักเสียงข้างมาก กล่าวคือ ยอมรับความเห็นของเสียงข้างมากและบังคับการให้เป็นไปตามความเห็นเสียงข้างมาก และต้องเปิดโอกาสให้เสียงข้างน้อยได้แสดงความคิดเห็นด้วยเช่นกัน ซึ่งในระบอบเสรีประชาธิปไตยประเด็นที่สำคัญที่เกี่ยวพันกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายเสียงข้างมากและเสียงข้างน้อย คือ เสียงข้างน้อยย่อมต้องมีโอกาสเปลี่ยนเป็นเสียงข้างมากได้ตามหลักการคุ้มครองเสียงข้างน้อยที่สำคัญ คือ การคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในข้อมูลข่าวสาร เสรีภาพในการชุมนุม และเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคม เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้มติดัดสนใจในการดำเนินการใดที่ต้องบังคับให้เป็นไปตามเสียงข้างมากนั้น เป็นไปอย่างมีเหตุผล^๓

๒.๒ สารสำคัญของหลักประชาธิปไตย

หลักประชาธิปไตยจึงประกอบด้วยสาระสำคัญหลายประการ ซึ่งในกรณีนี้ได้ทำการศึกษาหลักการสำคัญบางหลักการ กล่าวคือ หลักประกันสิทธิ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมของประชาชน (๒.๑.๑) และหลักการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ (๒.๑.๒)

๒.๑.๑ หลักประกันสิทธิ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมของประชาชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ไว้ในหมวด ๓ ซึ่งประกอบด้วย บทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองการใช้สิทธิเสรีภาพต่างๆ ให้หลักประกันความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย และรับรองคุ้มครองการมีส่วนร่วมของประชาชนตามหลักประชาธิปไตยไว้ โดย “สิทธิ” (Right) เป็นอำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินหรือบุคคลอื่น เช่น สิทธิทางหนี้ กรรมสิทธิ์ เป็นต้นว่าอำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลคนหนึ่งในอันที่จะเรียกร้องให้ผู้อื่นอีกคนหนึ่งหรือหลายคนกระทำการบางอย่างบางประการให้เกิดประโยชน์แก่ตน ส่วน “เสรีภาพ” (Liberté) เป็นสภาพการณ์ที่บุคคลมีอิสระในการที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามความประสงค์ของตน เสรีภาพจึงหมายถึง อำนาจของบุคคลในอันที่จะกำหนดตนเอง (Self-determination) โดยอำนาจนี้บุคคลย่อมเลือกวิถีชีวิตของตนได้ด้วยตนเองตามใจปรารถนา เสรีภาพจึงเป็นอำนาจที่บุคคลมีอยู่เหนือตนเอง สรุปได้ว่า สิทธิและเสรีภาพมีความเหมือนกันตรงที่เป็นอำนาจที่กฎหมายรับรองแก่บุคคลและแตกต่างกันในสาระสำคัญตรงที่สิทธิเป็นอำนาจที่บุคคลใช้ในความสัมพันธ์กับผู้อื่น โดยการเรียกร้องให้ผู้อื่นกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจงให้เกิดประโยชน์แก่ตน แต่เสรีภาพเป็นอำนาจของบุคคลในอันที่จะกระทำในสิ่งที่ตนประสงค์จะกระทำและที่จะไม่กระทำในสิ่งที่ตนไม่ประสงค์จะกระทำ^๔

โดยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนชาวไทยให้ครอบคลุมกว้างขึ้นกว่าเดิม จากเดิมเคยกำหนดให้สิทธิและเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองจะมีเฉพาะที่กฎหมายบัญญัติ แต่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้สิทธิและเสรีภาพมีความสอดคล้องกับหลักสากลเพื่อให้ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกันในระบอบประชาธิปไตย และให้

^๓ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ ๒, กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๗, หน้า ๒๐๘-๒๑๔

^๔ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๔๓, น. ๒๑-๒๓

สามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้ทันทีไม่ต้องรอให้มีการบัญญัติกฎหมายอนุวัติการมาใช้บังคับก่อน^๕ ทั้งนี้ถ้าไม่ได้มีการกำหนดห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่นแล้ว บุคคลย่อมมีสิทธิหรือเสรีภาพที่จะกระทำการนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะมีได้เฉพาะที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมาย อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้กำหนดกรอบในการใช้สิทธิและเสรีภาพไว้ว่าต้องไม่กระทบความมั่นคงปลอดภัยของชาติ ต้องไม่กระทบความสงบเรียบร้อย และต้องไม่กระทบสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น อีกทั้งยังรับรองไว้ด้วยว่าในเรื่องใดที่จำเป็นต้องมีกฎหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการใช้สิทธิและเสรีภาพ หากยังไม่มีการตรากฎหมายในเรื่องนั้น ก็ไม่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยในการตรากฎหมายที่อาจมีผลกระทบหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดเงื่อนไขที่จะตรากฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพไว้อย่างชัดเจน กล่าวคือ ถ้าเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญจะกำหนดได้แต่เฉพาะตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ในกรณีรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้โดยเฉพาะ มาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดเงื่อนไขในการตรากฎหมายที่อาจมีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ ๔ ประการ กล่าวคือ ประการแรก ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ประการที่สอง ต้องไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลเกินสมควร ประการที่สาม จะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ และประการที่สี่ ต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย ทั้งนี้ ผู้ซึ่งถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพสามารถใช้สิทธิทางศาลและมีสิทธิได้รับการเยียวยาหรือช่วยเหลือจากรัฐได้^๖

สำหรับ การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) ในสังคมประชาธิปไตย ถือว่า สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองหรือการมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตยเพื่อกำหนดนโยบายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ส่วนรวมนั้น มีความสำคัญที่จำต้องให้หลักประกันและความคุ้มครองแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกันเพราะการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเสมือนการแสดงออกถึงเจตจำนงที่แท้จริงของประชาชนในทางการเมืองหรือในการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยที่อาจมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงนโยบายที่สำคัญของรัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชน ในความหมายอย่างกว้างจึงหมายถึง กระบวนการซึ่งประชาชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีโอกาสแสดงทัศนะและความคิดเห็นและมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบในการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจของรัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นกระบวนการสื่อสารสองทางซึ่งเกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจ กระบวนการดำเนินงาน และการร่วมรับผลประโยชน์ โดยวัตถุประสงค์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การให้ข้อมูลต่อสาธารณชนได้แสดงความคิดเห็นต่อโครงการและการตัดสินใจต่างๆ ของรัฐบาลที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่และวิถีชีวิตของประชาชนทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ^๗ โดยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมาตรา ๔๓ ได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลและสิทธิของชุมชนในการอนุรักษ์ และฟื้นฟูศิลป วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ รวมทั้งกำหนดให้มีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพตามวิธีการที่กฎหมาย

^๕ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บัญญัติว่า สิทธิหรือเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ แม้ยังไม่มีการตรากฎหมายนั้นขึ้นใช้บังคับ บุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

^๖ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบประมวลกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐, พฤษภาคม ๒๕๖๒, หน้า ๓๔-๔๐

^๗ คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, “รายงานการวิจัย เรื่อง แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ : ปัญหา อุปสรรคและทางออก”, นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๕, น.๙

บัญญัติ^๔ ซึ่งบทบัญญัติแห่งมาตรานี้ได้บังคับว่าบุคคลหรือชุมชนจะต้องร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐในทุกรณี กล่าวคือ สิทธิตามมาตรา^๕ บุคคลและชุมชนสามารถดำเนินการด้วยตนเองได้กรณีหนึ่งและอีกกรณีหนึ่งบุคคลและชุมชนสามารถร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐได้ด้วย นอกจากนี้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชน รวมถึงชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อนการดำเนินการใดของรัฐหรือก่อนที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือส่วนได้เสียอื่นใดของประชาชน ชุมชน หรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ทั้งยังเพิ่มหลักการในการให้สิทธิแก่บุคคลและชุมชนได้รับทราบข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลของหน่วยงานของรัฐก่อนการดำเนินการหรืออนุญาต^๕ สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นนั้น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปตามหลักแห่งการปกครองตนเอง มีความโปร่งใส และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น กำหนดกลไกให้ประชาชนเสนอความต้องการและตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ พร้อมทั้งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในการให้บริการประชาชน และจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ มีรายได้เป็นของตนเอง และมีอิสระในการบริหารงานต่างๆ และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติจะกระทำได้ตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไม่ได้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันการทุจริตและให้มีการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือของประเทศเป็นส่วนรวม โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบ ตามหมวด ๑๔ การปกครองส่วนท้องถิ่น ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

๒.๑.๒ หลักการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

การใช้อำนาจรัฐของประชาชนอาจกระทำโดยผ่านองค์กรของรัฐต่างๆ ในทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ รัฐธรรมนูญจึงให้หลักประกันแก่ประชาชนว่า องค์กรต่างๆ ของรัฐจะจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพในการกระทำของประชาชนคนใดก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งได้ประกาศใช้ให้ประชาชนทราบโดยทั่วกัน และหลักที่สำคัญ ฝ่ายนิติบัญญัติจะตรากฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไม่ได้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จึงมีบทบัญญัติวางข้อจำกัดการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพหรือให้อำนาจองค์กรต่างๆ ของรัฐจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้หลายประการ ดังเช่น **การตรวจสอบการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ** หมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา ๗๗ เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มขึ้นใหม่ ซึ่งยังไม่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใดมาก่อน วางหลักสำคัญในการตรากฎหมายไว้ว่า การตรากฎหมายใหม่มีเพียงเท่าที่จำเป็น สอดคล้องกับสภาพการณ์ หากกฎหมายใดไม่จำเป็นและไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ต้องยกเลิกหรือแก้ไขปรับปรุง และกำหนดเงื่อนไขในการตรากฎหมายโดยให้ใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่เป็น เนื่องจากการใช้ระบบอนุญาตอาจเป็นที่มาของการทุจริตประพฤตินิยมชอบ และระบบคณะกรรมการซึ่งทำให้เกิดขั้นตอนและหาตัวบุคคลที่รับผิดชอบในผลแห่งการกระทำมิได้ นอกจากนี้ ในกรณีที่กฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจในเรื่องใด ต้องกำหนดระยะเวลาและขั้นตอนไว้ให้ชัดเจน

^๔ ตามมาตรา ๔๓ มาตรา ๕๐(๘) มาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสิทธิหรือหน้าที่ของชุมชน

^๕ มาตรา ๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

และเมื่อมีกฎหมายแล้ว รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงและเข้าใจตัวบทกฎหมายได้โดยสะดวก และต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อประกอบการพิจารณาในการตรากฎหมายของหน่วยงานนั้นๆ อีกทั้งต้องกำหนดให้มีการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายในแง่มุมต่างๆ ว่าหลังจากที่กฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว กฎหมายมีความคุ้มค่าและมีความจำเป็นอย่างแท้จริงหรือไม่ นอกจากนี้ มาตรา ๗๘ เป็นบทบัญญัติใหม่ที่กำหนดเป็นหลักการให้รัฐส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนเข้าใจระบอบการปกครองและมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ รวมถึงการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยสรุปกฎหมายที่จำกัดหรือให้อำนาจองค์กรของรัฐจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนต้องมีผลบังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเจาะจง^{๑๐} ต้องมีความชัดเจนเพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงในนิติฐานะ และกฎหมายต้องไม่มีผลบังคับใช้ย้อนหลัง^{๑๑} และกฎหมายนั้นต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักความได้สัดส่วนหรือหลักความพอสมควรแก่เหตุ ซึ่งหากขัดต่อหลักดังกล่าวย่อมเป็นการกระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญแห่งสิทธิเสรีภาพซึ่งไม่อาจกระทำได้ ดังนั้น กฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น จึงย่อมถูกควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยศาล ซึ่งอาจเป็นศาลปกครองหรือศาลรัฐธรรมนูญก็ได้แล้วแต่กรณี อย่างไรก็ตาม ศาลที่ทำหน้าที่ดังกล่าวถูกจำกัดให้วินิจฉัยได้แต่เพียงว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จำกัดหรือให้อำนาจองค์กรต่างๆ ของรัฐจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งเป็นปัญหาข้อกฎหมาย เท่านั้น ไม่อาจก้าวล่วงเข้าไปวินิจฉัยได้ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวดีหรือไม่ดีอย่างไร ซึ่งเป็นดุลพินิจโดยแท้ของผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ^{๑๒}

สำหรับการกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารนั้น จะต้องชอบด้วยกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ และองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจะมีอำนาจสั่งการให้ประชาชนกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งได้ ก็ต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน และองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย กฎหมายจึงเป็นทั้งแหล่งที่มาของอำนาจและข้อจำกัดอำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร^{๑๓} กล่าวคือ กฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารกระทำการใดที่อาจมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ได้แก่ พระราชบัญญัติและกฎหมายอื่นที่มีผลใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ เช่น พระราชกำหนด และกฎหมายลำดับรองหรืออนุบัญญัติ เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ ซึ่งออกมาใช้บังคับได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีผลใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ และกฎหมายที่เป็นข้อจำกัดอำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารนั้น ได้แก่ พระราชบัญญัติและกฎหมายอื่นที่มีผลใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ รัฐธรรมนูญรวมถึงหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป กฎหมายจารีตประเพณี หลักกฎหมายทั่วไปและกฎหมายที่ฝ่ายบริหารเองออกมาใช้บังคับ สำหรับการควบคุมตรวจสอบไม่ให้เกิดการกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารขัดต่อกฎหมายนั้น เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการ^{๑๔}

สำหรับการใช้อำนาจตุลาการโดยศาลซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีนั้น หมวด ๑๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดโครงสร้างหน้าที่และอำนาจของศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหารไว้ และมาตรา ๑๘๘ ได้กำหนดให้การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นอำนาจศาล ซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยของ

^{๑๐} มาตรา ๒๖ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

^{๑๑} มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

^{๑๒} วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *รวมข้อเขียนเกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครอง*, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๖๕, น. ๒๐-๒๘

^{๑๓} ชาญชัย แสงศักดิ์, *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*, พิมพ์ครั้งที่ ๓๐, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๖๕, น. ๖๑

^{๑๔} วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง*, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๖๒, น. ๔๓-๔๗

พระมหากษัตริย์ การกระทำทางตุลาการจึงมีลักษณะสำคัญ^{๑๕} กล่าวคือ เป็นการพิจารณาพิพากษาข้อพิพาททางกฎหมายซึ่งข้อพิพาททางกฎหมายที่จะนำไปสู่การพิจารณาพิพากษาคดีของศาล อาจมีได้หลายลักษณะ เช่น ข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชนเกี่ยวกับหนี้สิน ทรัพย์สิน สิทธิหน้าที่เรื่องครอบครัว มรดก ซึ่งถือเป็นคดีแพ่ง หรือข้อพิพาทระหว่างรัฐและเอกชนเกี่ยวกับการกระทำความผิดอาญา ซึ่งถือเป็นคดีอาญา หรือข้อพิพาทระหว่างรัฐและเอกชนที่เกี่ยวกับนิติสัมพันธ์ในทางกฎหมายปกครอง เรียกว่า คดีปกครอง เป็นต้น และในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางกฎหมายนั้น ศาลย่อมต้องใช้ทั้งกฎหมายสารະบัญญัติ กฎหมายวิธีสบัญญัติ รวมถึงกฎหมายวิธีพิจารณาความ มาเป็นเกณฑ์ในดำเนินกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดคดี โดยผลิตผลของการใช้อำนาจตุลาการในการวินิจฉัยชี้ขาดคดี คือ คำพิพากษา^{๑๖} ซึ่งย่อมผูกพันเฉพาะคู่ความในคดี เมื่อมีคำพิพากษาแล้ว การกลับหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำพิพากษาย่อมกระทำไม่ได้เมื่อกระบวนการพิจารณาคดียังไม่ถึงที่สุด และการกลับแก้คำพิพากษาจะกระทำได้อีกแต่โดยองค์กรตุลาการที่อยู่ในลำดับชั้นที่สูงขึ้นไปเท่านั้น และเมื่อศาลสูงสุดพิพากษาแล้ว หรือเมื่อไม่มีการอุทธรณ์ฎีกาคำพิพากษาภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด คำพิพากษาย่อมถึงที่สุด คู่กรณีในคดีย่อมต้องผูกพันตามคำพิพากษานั้น นอกจากนี้ การกระทำทางตุลาการต้องเป็นการกระทำขององค์กรตุลาการที่มีความเป็นกลางและอิสระ รัฐธรรมนูญจึงกำหนดหลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาตุลาการไว้ในมาตรา ๑๘๘ วรรคสอง และตุลาการหรือผู้พิพากษาไม่อาจริเริ่มใช้อำนาจตุลาการได้เอง แต่ต้องมีการยื่นคำฟ้องหรือคำร้องขอเสียก่อนจึงจะทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่เกิดขึ้นแล้วโดยอาศัยกฎหมายที่กฎหมายได้ การกระทำทางตุลาการจึงเป็นการกระทำที่ต้องรักษาไว้ซึ่งกฎหมายและต้องผูกพันอยู่กับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่จริงในบ้านเมือง การกระทำทางตุลาการที่มีลักษณะเป็นการก่อตั้งกฎหมายหรือบัญญัติกฎหมายขึ้นใช้บังคับเอง หรือการใช้หรือตีความกฎหมายให้ชัดหรือแย้งกับกฎหมายที่ใช้บังคับในบ้านเมืองจึงไม่อาจกระทำได้ ดังนั้น การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจทางตุลาการจึงเป็นควบคุมตรวจสอบศาลให้ใช้อำนาจตุลาการในการชี้ขาดให้ข้อพิพาททางกฎหมายยุติโดยเป็นธรรมในกรอบของกฎหมาย

๓. แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองกับการดำรงหลักประชาธิปไตย

การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารนั้น เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง โดยอาจศึกษาอำนาจหน้าที่ดังกล่าวได้จากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่วินิจฉัยเพื่อการดำรงไว้ซึ่งหลักประชาธิปไตย อันเป็นแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับหลักประกันสิทธิ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมของประชาชน (๓.๑) และแนวคำวินิจฉัยของศาลเกี่ยวกับหลักการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ (๓.๒)

๓.๑ แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับหลักประกันสิทธิ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมของประชาชน

^{๑๕} วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน*, น. ๒๔๙-๒๕๒

^{๑๖} คำพิพากษา อาจมีหลายลักษณะแล้วแต่จะใช้เกณฑ์ทฤษฎีทางกฎหมายหรือวิธีพิจารณาความของแต่ละประเทศ แต่เมื่อคำนึงถึงผลของคำพิพากษาแล้ว อาจแยกประเภทของคำพิพากษาได้ ดังนี้ คำพิพากษาที่ก่อตั้งสิทธิ ซึ่งเป็นคำพิพากษาที่ศาลกำหนดสภาพการณ์ในทางกฎหมาย เช่น พิพากษาให้ความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างสามีภริยาสิ้นสุดลง พิพากษาให้เลิกจ้างหุ้นส่วนจำกัด พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นต้น คำพิพากษาก่อตั้งสิทธิจึงเป็นคำพิพากษาที่ไม่จำเป็นต้องมีการบังคับคดีเพราะผลทางกฎหมายเกิดขึ้นโดยตรงทันที เมื่อศาลมีคำพิพากษา ซึ่งศาลทำคำพิพากษาประเภทนี้ได้เมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งเท่านั้น คำพิพากษาให้ดำเนินการ เป็นคำพิพากษาที่ศาลพิพากษาให้คู่ความดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยผู้แพคดีจะไม่ขัดขวาง เช่น ให้กระทำการ ให้งดเว้นกระทำการ ให้ยอมให้บุคคลอื่นกระทำการ คำพิพากษาประเภทนี้หากผู้แพคดีไม่ปฏิบัติตาม จะต้องมีการบังคับตามคำพิพากษา และคำพิพากษายืนยันสิทธิ เป็นคำพิพากษาที่ศาลยืนยันการดำรงอยู่หรือไม่ดำรงอยู่ของสิทธิหน้าที่ หรือนิติสัมพันธ์อย่างใด คำพิพากษายืนยันสิทธิจึงเป็นคำพิพากษาที่ไม่จำเป็นต้องมีการบังคับคดี

๓.๑.๑ สิทธิที่จะอนุรักษ์หรือปกป้องโบราณสถานอันเป็นมรดกของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากโบราณสถาน

“การฟ้องคดีปกครองเพื่อปกป้องศาสนสถานของชุมชนอันเป็นประโยชน์ชุมชนหรือท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัย ... สิทธิที่กฎหมายให้ความคุ้มครอง แม้ผู้นั้นมิใช่ผู้ถูกโต้แย้งสิทธิหรือมิได้เป็นผู้รับคำสั่งจากหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่โดยตรง อันเป็นการวินิจฉัยโดยอาศัยหลักความเป็นผู้เสียหายอย่างกว้าง” (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๘/๒๕๖๑)^{๑๗}

คดีนี้เป็นกรณีที่อยู่คดีกรมศิลปากรมีคำสั่งอนุญาตให้บาทหลวงผู้ดูแลวัดนักบุญฟรังซิสเซเวียร์ ติดตั้งระบบปรับอากาศภายในโบสถ์ แต่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคริสต์ศาสนิกชนเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ได้คำนึงถึงความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นกับโครงการของอาคารโบราณสถาน ซึ่งแม้ผู้ฟ้องคดีจะมีผู้รับคำสั่งของอธิบดีกรมศิลปากร แต่โบสถ์นี้เป็นโบราณสถานซึ่งมีอายุกว่า ๘๐ ปี มีประโยชน์ทางศิลปะ และประวัติศาสตร์ โบราณคดี อีกทั้งยังเป็นสถานที่ประกอบพิธีกรรมทางศาสนาคริสต์ในชุมชนและพื้นที่โดยรอบมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน ผู้ฟ้องคดีในฐานะประชาชนผู้อาศัยในชุมชน เป็นศาสนิกชนที่นับถือศาสนาคริสต์ และได้ประกอบพิธีกรรมทางศาสนา ณ วัดนักบุญฟรังซิสเซเวียร์มาเป็นเวลานาน ย่อมมีสิทธิที่จะอนุรักษ์หรือปกป้องโบราณสถานอันเป็นมรดกของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากโบราณสถานตามมาตรา ๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐^{๑๘} (ซึ่งใช้บังคับขณะนั้น) หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การดำเนินการของอธิบดีกรมศิลปากรที่อนุญาตให้บาทหลวงติดตั้งระบบปรับอากาศภายในโบสถ์ไม่ชอบด้วยกฎหมายแลอาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่โบราณสถาน ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายที่มีสิทธินำคดีมาฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งอธิบดีกรมศิลปากรได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

๓.๑.๒ การคุ้มครองสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของผู้พิการ^{๑๙}
ในฐานะผู้ร้องสอดในคดีปกครอง

“บุคคลที่เป็นผู้พิการที่ได้รับผลกระทบจากกำหนดจุดก่อสร้างสะพานลอยมีสิทธิยื่นคำร้องสอดเข้ามาในคดี เนื่องจากเป็นผู้มีส่วนได้เสียในผลแห่งคดีที่นาย ก. ยื่นฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งห้ามก่อสร้างสะพานลอย” (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๗๔/๒๕๖๐)

คดีนี้ นาย ก. เจ้าของโรงรับจำนำ ผู้ฟ้องคดี ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่กรมทางหลวงชนบท ผู้ถูกฟ้องคดี มีโครงการก่อสร้างทางลกระดับบริเวณถนนสุขุมวิท - แยกพัทธยากลาง โดยมี

^{๑๗} สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, *หลักกฎหมายจากบทความสันคดีปกครองที่น่าสนใจ เล่ม ๑๒*, กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง, ๒๕๖๓, น. ๒๓๔-๒๓๖

^{๑๘} มาตรา ๔๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บัญญัติว่า บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ (๑) อนุรักษ์ ฟื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมและจารีตประเพณีอันดีงามทั้งของท้องถิ่นและของชาติ ...

^{๑๙} ศาลปกครองได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของผู้พิการในหลายคดี เช่น กรณีนายซึ่งมีรูปกายพิการไต่ยื่นสมัครสอบเป็นข้าราชการ อัยการ ซึ่งคณะกรรมการอัยการมีมติไม่รับสมัครด้วยเหตุว่า มีรูปกายที่ไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการอัยการ แต่เมื่อทนายความดังกล่าวมีความสามารถที่แท้จริงในการประกอบอาชีพทนายความและทำงานได้เช่นทนายความปกติทั่วไป โดยไม่เคยขออภิสิทธิ์กรณีใดเป็นพิเศษ สามารถเข้ารับส่วนตัวได้ รวมทั้งสามารถใช้แขนขาเขียนหนังสือได้นานเช่นเดียวกับคนปกติ การตัดสิทธิในการสมัครสอบอัยการเพราะขาดคุณสมบัติจึงขัดต่อหลักความเสมอภาคและไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๔๒/๒๕๕๗)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๕๐/๒๕๕๗ : กรณีตัวแทนผู้พิการไต่ยื่นฟ้องกรุงเทพมหานครและบริษัท ระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) ต่อศาลปกครอง เพื่อเรียกร้องให้มีการก่อสร้างลิฟต์และสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ สำหรับผู้พิการหรือผู้ใช้รถเข็นวีลแชร์ให้เป็นไปตามกฎหมายและมาตรฐานสากล เพื่อให้ผู้พิการสามารถใช้บริการรถไฟฟ้าได้เสมอภาคเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป ซึ่งศาลปกครองพิพากษาให้กรุงเทพมหานครจัดทำลิฟต์พร้อมสิ่งอำนวยความสะดวกอื่นๆ สำหรับผู้พิการตามที่กฎหมายกำหนด และให้บริษัท ระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) ให้ความร่วมมือสนับสนุนกรุงเทพมหานครในการจัดให้มีอุปกรณ์อำนวยความสะดวกดังกล่าว

แผนที่จะก่อสร้างสะพานลอยคนเดินข้ามพร้อมลิฟต์โดยสารในบริเวณซึ่งกีดขวางทางเข้าออกและบดบังตัวอาคารพาณิชย์ที่เป็นโรงรับจำนำของนาย ก. นาย ก. จึงนำคดีมาฟ้องขอให้กรมทางหลวงชนบทยกเลิกตำแหน่งและห้ามก่อสร้างสะพานลอยคนเดินข้ามพร้อมลิฟต์โดยสารบริเวณหน้าอาคารพาณิชย์ของตน ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้น ผู้ร้องทั้งหกซึ่งเป็นบุคคลที่มีความพิการทางการเคลื่อนไหวทางสติปัญญา ทางการมองเห็น และทางการได้ยิน ได้ยื่นคำร้องสอดเข้ามาในคดี ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำร้องสอดไว้พิจารณา ผู้ร้องจึงยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามลักษณะทางกายภาพของถนนบริเวณที่มีโครงการก่อสร้างทางลัดระดับนั้น จำเป็นต้องก่อสร้างสะพานลอยเพื่อให้ประชาชนสามารถใช้ข้ามถนนได้และสะพานลอยที่จะก่อสร้างมีตำแหน่งซึ่งอยู่ใกล้กับมูลนิธิพระมหาไถ่เพื่อการพัฒนาคนพิการ โดยแผนการก่อสร้างสะพานลอยนี้กำหนดให้มีการติดตั้งลิฟต์โดยสารสำหรับผู้พิการและคนชราด้วย ดังนั้น หากศาลมีคำพิพากษาตามคำขอของนาย ก. ผู้ฟ้องคดี โดยให้ยกเลิกตำแหน่งสะพานลอยคนเดินข้ามพร้อมลิฟต์โดยสารและห้ามมิให้กรมทางหลวงชนบท ก่อสร้างสะพานลอยหน้าอาคารพาณิชย์ของตน ย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิของผู้ร้องทั้งหกที่มีความผิดปกติหรือความบกพร่องทางร่างกายในการได้ใช้ประโยชน์จากสะพานลอยคนเดินข้ามพร้อมลิฟต์โดยสารดังกล่าว กรณีจึงถือว่าผู้ร้องทั้งหกมีส่วนได้เสียตามกฎหมายในผลแห่งคดีนี้ตามนัยมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ประกอบข้อ ๗๘ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำร้องสอดของผู้ร้องทั้งหกไว้พิจารณา

๓.๑.๓ ลิทธิของประชาชนในการที่จะได้รับทราบข้อมูล คำชี้แจง เหตุผล ตลอดจนสิทธิแสดงความคิดเห็นต่อหน่วยงานของรัฐ เพื่อประกอบการพิจารณาก่อนมีคำสั่งอนุญาตให้จัดตั้งโรงงาน

“การปิดประกาศเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนพิจารณาคำขออนุญาตตั้งโรงงาน หน่วยงานผู้มีหน้าที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามขั้นตอนที่กฎหมาย ระเบียบหรือประกาศกำหนดไว้ ไม่ว่าจะ เป็นวิธีการรับฟังความคิดเห็นและสาระสำคัญเกี่ยวกับโรงงานที่ต้องแจ้งให้ประชาชนทราบ โดยต้องปิดประกาศภายในเขตพื้นที่ตั้งของโรงงาน และควรจัดทำบันทึกว่าได้ปิด วัน เดือน ปีใด ณ สถานที่ใด พร้อมลงลายมือชื่อผู้ปิดพร้อมพยาน หรือถ่ายภาพการปิดไว้เป็นหลักฐาน รวมทั้งควรมีหนังสือรายงานการปิดให้ผู้บังคับบัญชาทราบ” (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อส. ๑๔/๒๕๖๒)

คดีนี้ประชาชนที่อยู่อาศัยใกล้เคียงบริเวณพื้นที่ที่ตั้งโรงงานคอนกรีตผสมเสร็จอ้างว่าไม่ทราบมาก่อนว่าจะมีการตั้งโรงงานดังกล่าว ทำให้ไม่ได้ใช้สิทธิคัดค้าน จึงนำคดีมาฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลเพิกถอนใบอนุญาตจัดตั้งโรงงานพิพาท ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า การตั้งโรงงานพิพาทในคดีนี้เป็นโรงงานคอนกรีตผสมเสร็จ เครื่องจักร ๒๓๓ แรงม้า ซึ่งเป็นโรงงานจำพวกที่สาม ตามบัญชีท้ายกฎกระทรวงที่กำหนดให้ต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนพิจารณาคำขออนุญาตตั้งโรงงาน ซึ่งเป็นหน้าที่ของอุตสาหกรรมจังหวัด ที่ต้องดำเนินการปิดประกาศรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งเป็นขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ จึงต้องดำเนินการปิดประกาศรับฟังความคิดเห็นของประชาชนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงอุตสาหกรรม ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน ประกอบกับประกาศสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อประกอบการพิจารณาคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน โดยในการปิดประกาศของสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดดังกล่าวจะต้องปิดประกาศไว้ในที่เปิดเผยที่สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด ๑ ฉบับ ที่ว่าการอำเภอเมือง ๑ ฉบับ สำนักงานเทศบาล ๑ ฉบับ และสถานที่ตั้งโรงงาน ๑ ฉบับ รวมปิดประกาศไว้ ๔ แห่ง เมื่อในคดีนี้ปรากฏว่าอุตสาหกรรมจังหวัดอ้างว่า

ปิดประกาศไว้ที่เสาไฟฟ้าบริเวณที่ตั้งโรงงานเนื่องจากโรงงานเป็นพื้นที่โล่งจึงต้องติดไว้ที่เสาไฟฟ้าโดยมีพลาสติกเคลือบกันฝนไว้ด้วย แต่ไม่มีพยานหลักฐานใด รวมถึงภาพถ่ายแสดงให้เห็นว่ามี การปิดประกาศจริงตามที่กล่าวอ้าง ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวควรจัดทำเป็นบันทึกว่าได้มีการปิดประกาศวัน เดือน ปีใด ปิดไว้ ณ สถานที่ใด แล้วลงลายมือชื่อผู้ปิดประกาศพร้อมพยาน หรือไม่ก็ต้องมีการถ่ายภาพการปิดประกาศไว้เป็นหลักฐาน หรืออย่างน้อยเมื่อได้มีการปิดประกาศแล้วก็ต้องทำหนังสือรายงานผลการปิดประกาศให้ผู้บังคับบัญชาทราบ เมื่อไม่ได้ดำเนินการดังกล่าว กรณีจึงไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะเชื่อได้ว่ามีการปิดประกาศ ณ สถานที่ตั้งโรงงาน อีกทั้งเสาไฟฟ้าที่อ้างว่าปิดประกาศก็เป็นเสาไฟฟ้าที่อยู่นอกเขตพื้นที่ตั้งโรงงาน กรณีจึงไม่ถือเป็นการปิดประกาศ ณ สถานที่ตั้งโรงงาน กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อประกอบการพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานพิพาทจึงเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยถือว่ายังไม่ได้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างถูกต้อง ศาลปกครองสูงสุดจึงพิพากษาให้เพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานที่พิพาท อย่างไรก็ตาม ไม่ตัดสิทธิของผู้ว่าราชการจังหวัดโดยสำนักงานอุตสาหกรรม ผู้รับคำขอที่จะไปดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามระเบียบกระทรวงอุตสาหกรรมดังกล่าวให้ถูกต้อง

๓.๑.๔ หลักการคุ้มครองเสรีภาพในการเสนอข่าวสารหรือแสดงความคิดเห็นตามจริยธรรมแห่งวิชาชีพตามมาตรา ๓๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

“ผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพในการเสนอข่าวสารหรือแสดงความคิดเห็นตามจริยธรรมแห่งวิชาชีพดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ มีอาจใช้สิทธิและเสรีภาพเกินส่วนของตนจนกระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น รวมถึงรัฐอาจตรากฎหมายลายลักษณ์อักษรที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้เพื่อประโยชน์สาธารณะหรือเพื่อความมั่นคงของรัฐ ซึ่งบัญญัติดังกล่าวต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการคุ้มครองเสรีภาพของสื่อมวลชนมิให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจควบคุมการเสนอข่าวหรือการแสดงความคิดเห็นของบุคคลซึ่งประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนเกินขอบเขตของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้” (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร ๘๙/๒๕๖๔)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่และประกอบกิจการโทรทัศน์เพื่อให้บริการโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล ฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมติของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่มีมติว่าเนื้อหารายการของผู้ฟ้องคดีมีลักษณะที่เป็นการก่อให้เกิดความสับสนแก่ประชาชนซึ่งต้องห้ามมิให้ออกอากาศทางสื่อสาธารณะตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และถือเป็นการออกอากาศรายการที่มีเนื้อหาต้องห้ามมิให้ออกอากาศตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงกำหนดโทษปรับทางปกครองให้พักใช้ใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่และประกอบกิจการโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัลของผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า สื่อมวลชนย่อมมีเสรีภาพในการเสนอข่าวหรือแสดงความคิดเห็นตามจริยธรรมแห่งวิชาชีพตามมาตรา ๓๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ แต่โดยที่การปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยภายใต้หลักนิติรัฐไม่มีสิทธิและเสรีภาพใดได้รับความคุ้มครองโดยปราศจากขอบเขต การใช้เสรีภาพดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพมีอาจใช้สิทธิและเสรีภาพเกินส่วนของตนจนกระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น รวมถึงรัฐอาจตรากฎหมายลายลักษณ์อักษรที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้

เพื่อประโยชน์สาธารณะหรือเพื่อความมั่นคงของรัฐ ซึ่งบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการคุ้มครองเสรีภาพของสื่อมวลชนมิให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจควบคุมการเสนอข่าวหรือการแสดงความคิดเห็นของบุคคลซึ่งประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนเกินขอบเขตของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ ดังนั้น กสทช. ในฐานะผู้ใช้อำนาจแทนรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ให้มีการออกอากาศรายการที่มีเนื้อหาสาระที่ต้องห้ามมิให้ออกอากาศ ตามมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และมีอำนาจในการพิจารณาสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตของสื่อมวลชนตามมาตรา ๖๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงต้องตีความบทบัญญัติกฎหมายอย่างเคร่งครัดบนหลักการพื้นฐานของสังคมประชาธิปไตยที่บุคคลและสื่อมวลชนย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทั้งในทางที่เห็นพ้องและเห็นต่างภายใต้รัฐธรรมนูญ และต้องใช้อำนาจดังกล่าวจำกัดเฉพาะกรณีที่ปรากฏข้อเท็จจริงอย่างชัดเจนว่า ผู้รับใบอนุญาตได้กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนกรณีที่ถูกกฎหมายบัญญัติห้ามและครอบงำประกอบแห่งการออกคำสั่งตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น ในขณะที่ผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนก็มีหน้าที่ต้องเสนอข่าวสารหรือการแสดงความคิดเห็นตามจริยธรรมแห่งวิชาชีพของตน โดยไม่เสนอข่าวหรือแสดงความคิดเห็นในลักษณะที่ก่อให้เกิดการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือมีการกระทำซึ่งเข้าลักษณะลามกอนาจาร หรือมีผลกระทบต่อทำให้เกิดความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง หรือการนำเสนอข้อมูลข่าวสารที่ก่อให้เกิดความสับสน ยั่วยุ ปลุกปั่นให้เกิดความขัดแย้งหรือสร้างให้เกิดความแตกแยกในราชอาณาจักร รวมถึงต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่ กสทช. กำหนดอย่างเคร่งครัดด้วยเช่นเดียวกัน ดังนั้น เมื่อรายการพิพาทของผู้ฟ้องคดีเป็นรายการข่าวเชิงวิเคราะห์ทางการเมือง นำข่าวสารจากแหล่งข่าวมาเรียบเรียงเนื้อหาใหม่เพื่อนำเสนอ พร้อมทั้งวิพากษ์วิจารณ์การดำเนินงานของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ นโยบายพรรคการเมือง ผู้นำพรรคการเมือง ผู้นำรัฐบาล หรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องกับข่าวสารที่นำเสนอ แม้การนำเสนอรายการจะมีการแสดงความคิดเห็นเพิ่มเติมจากเนื้อหาข่าว แต่ก็ไม่ได้บิดเบือนข้อเท็จจริงไปจากแหล่งข่าวที่นำเสนอ และเป็นเพียงการดำเนินรายการตามปกติวิสัยของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนที่ย่อมมีเสรีภาพในการเสนอข่าวและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นภายใต้จริยธรรมแห่งวิชาชีพตามที่บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ การนำเสนอรายการพิพาทจึงไม่ได้ก่อความสับสน ยั่วยุ ปลุกปั่นให้เกิดความขัดแย้ง สร้างความแตกแยกในราชอาณาจักรตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ อันจะถือเป็นการออกอากาศรายการที่มีเนื้อหาสาระที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ หรือขัดต่อเงื่อนไขว่าด้วยการประกอบกิจการโทรทัศน์ของผู้ฟ้องคดีตามบันทึกข้อตกลงระหว่างผู้ฟ้องคดีและสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่อาจใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติดังกล่าวพักใช้ใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่และประกอบกิจการโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัลของผู้ฟ้องคดีได้ มติพิพาทจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าว โดยให้มีผลนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติ

๓.๑.๕ สิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมือง กรณีการพิจารณาคุณสมบัติของผู้มีสิทธิรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน

“บุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๑๐๖ ของรัฐธรรมนูญอยู่ในวันเลือกตั้ง ไม่จำเป็นต้องแจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๒๑ และมาตรา ๒๒ แห่ง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ดังนั้น หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงไม่อาจกล่าวอ้างสาเหตุในการเป็นผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งที่ไม่ได้แจ้งเหตุอันสมควรในการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๖๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้บุคคลดังกล่าวต้องเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญข้างต้น” (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๔/๒๕๔๘)

ผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลซึ่งมีสถานะเป็นภิกษุอยู่ในวันเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยไม่ได้แจ้งเหตุของการไม่ไปใช้สิทธิดังกล่าวตามมาตรา ๒๑ และมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นเหตุให้นายอำเภอมีคำสั่งไม่รับใบสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านของผู้ฟ้องคดีในเวลาต่อมา เนื่องจากเห็นว่าเป็นผู้ที่เสียสิทธิในการสมัครรับเลือกเป็นกำนันและผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๒๓ (๔) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ตามบทบัญญัติมาตรา ๖๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งใช้บังคับขณะนั้น จะได้กำหนดให้บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หากไม่ไปใช้สิทธิโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ และตามมาตรา ๒๓ (๔) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา จะบัญญัติให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและไม่ได้แจ้งเหตุของการไม่ไปใช้สิทธิดังกล่าวตามมาตรา ๒๑ หรือมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เป็นผู้เสียสิทธิในการสมัครรับเลือกเป็นกำนันและผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ก็ตาม แต่เมื่อบทบัญญัติมาตรา ๑๐๖ (๒) ของรัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้เป็นภิกษุเป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามไม่ให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง ดังนั้น แมื่อก่อนวันที่จะมีการอุปสมบทเป็นภิกษุ ผู้ฟ้องคดีจะเป็นผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนและไม่มีลักษณะต้องห้ามในอันที่จะเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา แต่เมื่อถึงกำหนดวันเลือกตั้งผู้ฟ้องคดีได้มีสถานภาพเป็นภิกษุ ซึ่งตามมาตรา ๑๐๖ (๒) ของรัฐธรรมนูญ กำหนดให้บุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามไม่ให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง ฉะนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่จำเป็นต้องแจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๒๑ และมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แต่อย่างใด การที่นายอำเภอมีคำสั่งไม่รับใบสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านของผู้ฟ้องคดีด้วยเหตุที่ไม่ได้แจ้งเหตุของการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของนายอำเภอ

๓.๑.๖ สิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมือง กรณีฟ้องเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้าน และคำวินิจฉัยยกคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน

“เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า คณะกรรมการเลือกผู้ใหญ่บ้านมิได้ประจำครั้งที่รัฐกุญแจและปิดเทปการระหว่างหีบบัตรและฝาหีบ ณ ที่เลือกผู้ใหญ่บ้าน กรณีจึงไม่เป็นไปตาม ข้อ ๗๙ วรรคสอง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวจึงถือว่าเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการดำเนินการเลือกผู้ใหญ่บ้านให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ตามนัยมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ดังนั้น การที่นายอำเภอเนินมะปรางนำผลการเลือกผู้ใหญ่บ้านจากการดำเนินการที่ไม่ชอบดังกล่าวไปออกคำสั่งแต่งตั้งผู้ร้องสอดเป็นผู้ใหญ่บ้าน จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และคำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดพิษณุโลกที่ให้ยกคำร้องคัดค้านการเลือกผู้ใหญ่บ้านของผู้ฟ้องคดี จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน” (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๕๒/๒๕๖๓)

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงในคดีปรากฏว่า คู่กรณีในคดีรับเป็นที่ยุติว่า คณะกรรมการเลือกผู้ใหญ่บ้านมิได้ประจำครั้งที่รัฐกุญแจและปิดเทปการระหว่างหีบบัตรและฝาหีบ ณ ที่เลือกผู้ใหญ่บ้าน จึงไม่เป็นไปตามข้อ ๓๙ วรรคสอง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวนั้นเป็นมาตรการป้องกันมิให้ผู้ใดเปิดหีบโดยไม่ได้รับอนุญาต และแม้ว่าจะเปิดหีบได้ก็จะปรากฏร่องรอยเป็นหลักฐาน อันเป็นการป้องกันมิให้ผู้ใดลักลอบนำบัตรเลือกที่เก็บไว้ในหีบไปแก้ไขหรือทำลาย ซึ่งจะเป็นผลทำให้ยากต่อการพิสูจน์นับคะแนนใหม่ และผลการนับคะแนนใหม่ก็จะเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมโดยไม่สุจริต หลักเกณฑ์ดังกล่าวจึงถือว่าเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการดำเนินการเลือกผู้ใหญ่บ้านให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมตามนัยมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ เมื่อคณะกรรมการเลือกผู้ใหญ่บ้านดำเนินการเลือกไปโดยไม่ปฏิบัติตาม จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นำผลการเลือกผู้ใหญ่บ้านจากการดำเนินการดังกล่าวของคณะกรรมการเลือกผู้ใหญ่บ้านไปออกคำสั่งแต่งตั้งผู้ร้องสอดเป็นผู้ใหญ่บ้าน ตามคำสั่งลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๔ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำวินิจฉัยตามหนังสือลงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๕๖ ให้ยกคำร้องคัดค้านการเลือกผู้ใหญ่บ้านอันมีผลเป็นการยืนยันตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๔ เรื่อง การแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้าน และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามหนังสือลงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๕๖ ทั้งนี้ ให้มีผลตั้งแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

๓.๑.๗ สิทธิในการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน กรณีการใช้สิทธิร้องขอให้ถอนชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน

“ผู้สมัครรับเลือกถือเป็นผู้มีสิทธิร้องขอให้ถอนชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน ตามข้อ ๓๑ วรรคสอง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ ในฐานะเป็นผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากถือเป็นผู้มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำในหมู่บ้านที่ดำเนินการเลือกผู้ใหญ่บ้าน นั้น และเมื่อผู้สมัครรับเลือก ได้ยื่นคำร้องโดยมีสาระสำคัญเป็นไปตามแบบคำร้อง ตามข้อ ๓๑ วรรคสอง ดังกล่าว นายอำเภอจะต้องพิจารณาคำร้องและแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ร้องที่เป็นผู้สมัครทราบด้วยตามที่ระเบียบดังกล่าวได้กำหนดไว้ โดยไม่ถือเป็นการใช้สิทธิร้องเรียนทั่วไปของผู้สมัครรับเลือกผู้ใหญ่บ้าน ที่ไม่จำเป็นต้องแจ้งผลการดำเนินการแต่อย่างใด ดังนั้น การที่ระเบียบดังกล่าวกำหนดให้แจ้งผลการพิจารณาของนายอำเภอให้ผู้ร้องทราบ อันมีลักษณะเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ร้อง การไม่แจ้งจึงเป็นความบกพร่องที่ไม่ถือเป็นสาระสำคัญ ถึงขนาดที่จะทำให้การดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกผู้ใหญ่บ้านต้องเสียไปอย่างไรก็ตาม ผู้มีหน้าที่ควรดำเนินการแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ร้องทราบ เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบและเพื่อให้เกิดความชัดเจนโปร่งใสในการดำเนินการตามที่มีการยื่นคำร้อง ” (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๒๔/๒๕๖๒)

ผู้ฟ้องคดี เป็นผู้สมัครรับเลือกผู้ใหญ่บ้าน ฟ้องว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมในการแข่งขันเลือกผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากมีการย้ายชื่อบุคคลที่อยู่นอกเขตการเลือกผู้ใหญ่บ้านเข้ามาอยู่ในบ้านของบุคคลใกล้ชิดกับผู้สมัครที่เป็นคู่แข่งของตน จึงยื่นหนังสือให้นายอำเภอ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตรวจสอบและถอนชื่อบุคคลตามบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน รายที่ได้มีภูมิลำเนาและตัวตนอยู่ในพื้นที่จริง ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาประเด็นเกี่ยวกับการตรวจสอบรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านตามที่ถูกฟ้องคดีร้องเรียนนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีคือนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดได้โต้แย้งว่า หนังสือของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้ตรวจสอบรายชื่อ

และถอนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านที่สงสัยว่ามีได้มีภูมิลำเนาและตัวตนอยู่ในพื้นที่จริง เป็นเพียงหนังสือร้องเรียนทั่วไปของผู้สมัครที่มีข้อสงสัยเกี่ยวกับผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านเท่านั้น ไม่ถือเป็นคำร้องขอถอนชื่อผู้มีสิทธิเลือกตามข้อ ๓๑ วรรคสอง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ แต่อย่างใด เนื่องจากคำร้องขอถอนชื่อตามระเบียบดังกล่าว จะต้องเป็นการยื่นในฐานะ “ผู้มีสิทธิเลือก” หรือ “เจ้าบ้าน” ตามแบบคำร้องที่กำหนดเท่านั้นและจะต้องระบุให้ชัดเจนว่าประสงค์ขอถอนชื่อบุคคลใด ดังนั้นจึงไม่จำเป็นต้องแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับสมัครทราบผลการพิจารณาเป็นลายลักษณ์อักษรก่อนวันเลือกผู้ใหญ่บ้านตามข้อ ๓๑ วรรคสี่ ของระเบียบดังกล่าวแต่อย่างใด เห็นว่า แม้ผู้ฟ้องคดีจะเป็นผู้สมัครรับเลือกผู้ใหญ่บ้านแต่ในขณะเดียวกัน ผู้ฟ้องคดียังมีฐานะเป็นผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านในครั้งดังกล่าวด้วย เนื่องจากเป็นผู้มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำในหมู่บ้าน ประกอบกับเนื้อหาตามหนังสือของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้ตรวจสอบรายชื่อและขอให้ถอนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านจำนวน ๕๐ คน มีสาระสำคัญเป็นไปตามแบบคำร้องขอเพิ่มชื่อ/ถอนชื่อในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านตามที่กำหนดไว้ ซึ่งนายอำเภอได้ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามหนังสือร้องเรียน และได้ถอนรายชื่อผู้ไม่มีสิทธิออกจากบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านแล้วจำนวน ๑๘ คน ดังนั้น หนังสือดังกล่าวของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อนายอำเภอในฐานะผู้มีสิทธิเลือกตามที่กำหนดในข้อ ๓๑ วรรคสอง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ ประเด็นปัญหาต่อมา คือ การที่นายอำเภอไม่แจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบก่อนวันเลือกผู้ใหญ่บ้าน ถือเป็นความบกพร่องในสาระสำคัญ มีผลให้การดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกผู้ใหญ่บ้านไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เห็นว่า กฎหมายกำหนดให้นายอำเภอจะต้องพิจารณาคำร้อง และแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ยื่นคำร้องทราบเป็นลายลักษณ์อักษรก่อนวันเลือกผู้ใหญ่บ้าน การที่ไม่แจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบจึงเป็นการไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบดังกล่าว แต่กระบวนกรดังกล่าวเป็นเพียงขั้นตอนที่กำหนดไว้เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้ยื่นคำร้องให้สามารถทราบผลการพิจารณาได้โดยเร็ว และไม่ต้องไปติดตามเรื่องด้วยตนเอง ซึ่งผู้ฟ้องคดียังอยู่ในวิสัยที่สามารถทราบผลการพิจารณาได้จากช่องทางอื่น และเมื่อปรากฏว่านายอำเภอได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงและได้ถอนชื่อบุคคลผู้ไม่มีสิทธิออกจากบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านตามความประสงค์ในหนังสือร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีแล้ว จึงไม่ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ประกอบกับกฎหมายดังกล่าวไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับผลของการไม่แจ้งเรื่องให้ผู้ยื่นคำร้องทราบไว้ด้วย แต่อย่างใด การที่นายอำเภอ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่แจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบในกรณีนี้ จึงเป็นเพียงความบกพร่องที่ไม่ถือเป็นสาระสำคัญ อันจะส่งผลให้การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อีกทั้งการสอบสวนได้ดำเนินการสอบถ้อยคำบุคคลที่เกี่ยวข้องโดยถูกต้องครบถ้วนและรวบรวมข้อเท็จจริงตามที่ได้รับมอบหมายเพียงพอที่นายอำเภอจะพิจารณามีคำสั่งเกี่ยวกับเรื่องที่ร้องเรียนได้แล้ว การสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านจึงชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง

๓.๒ แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับหลักการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

๓.๒.๑ ความได้สัดส่วนระหว่างการใช้อำนาจรัฐกับผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นต่อสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน

“การสร้างสถานีขึ้นลจร BRT มีสัดส่วนที่เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะมากกว่าความเสียหายที่เจ้าของที่ดินได้รับ” (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๗๗๔/๒๕๕๙)^{๒๐}

^{๒๐} สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, *เรื่องเดียวกัน*, กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง, กันยายน ๒๕๖๓, น. ๒๐๙-๒๑๙

คดีนี้กรุงเทพมหานครก่อสร้างสถานีขึ้นรถโดยสารประจำทางด่วนพิเศษ (Bus Rapid Transit หรือ BRT) บริเวณหน้าที่ดินของเอกชน เมื่อก่อสร้างแล้วเสร็จเจ้าของกรรมสิทธิ์พบว่าบริเวณหน้าที่ดินมีสิ่งกีดขวาง ได้แก่ เสาไฟฟ้า ต้นไม้ใหญ่ เสาเหล็ก ซึ่งติดตั้งป้ายจราจรอัจฉริยะ และตู้โทรศัพท์สาธารณะ เป็นเหตุให้ตนได้รับความเสียหาย เนื่องจากที่ดินดังกล่าวซื้อมาเพื่อลงทุนและมีโครงการที่จะก่อสร้างโรงแรมไม่สามารถทำทางเข้าออกได้ แต่เมื่อพิจารณาจากสภาพที่ดินซึ่งยังเป็นที่ยาว ยังไม่มีการใช้ประโยชน์ ยังไม่ได้ยื่นเรื่องขออนุญาตก่อสร้างโรงแรมและอาคารที่จอดรถ และยังไม่ได้ทำทางเข้าออก ประกอบกับเมื่อเปรียบเทียบระหว่างประโยชน์ที่ประชาชนทั่วไปจะได้รับความสะดวกรวดเร็วในการคมนาคมกับความเดือดร้อนและความไม่สะดวกของการใช้ประโยชน์ในที่ดินของเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินในอนาคตแล้ว เห็นว่าการสร้างสถานีขึ้นรถโดยสาร BRT และสิ่งปลูกสร้างที่พิพาทบริเวณหน้าที่ดินนั้นมีสัดส่วนที่เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะมากกว่าความเดือดร้อนและความไม่สะดวกซึ่งเกิดกับที่ดินของเจ้าของกรรมสิทธิ์ จึงถือได้ว่าเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินไม่ได้รับความเสียหายหรือเดือดร้อนเกินที่ควรคิดหรือคาดหมายได้ตามมาตรา ๑๓๓๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และยังมีได้มีการกระทำที่ไม่ชอบต่อสิทธิในทรัพย์สินของเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติรับรองหรือคุ้มครองไว้ โดยคดีนี้วางหลักกฎหมายไว้ว่า กรณีที่กฎหมายให้อำนาจหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจเพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่จะมีอำนาจเลือกตัดสินใจภายใต้ทางเลือกที่ชอบด้วยกฎหมาย หากจะตัดสินใจเลือกทางใดต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมและจำเป็นของการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้อย่างรอบคอบ และต้องเปรียบเทียบสัดส่วนระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ของเอกชน (ประโยชน์ส่วนตัว) ที่เกี่ยวข้องเป็นสำคัญ ซึ่งเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนของการกระทำทางปกครอง โดยฝ่ายปกครองต้องชี้แจงน้ำหนักทั้งประโยชน์สาธารณะมาประชาชนส่วนรวมจะได้รับและความเสียหายหรือหรือผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับเอกชนประกอบกัน หากเปรียบเทียบแล้วประโยชน์สาธารณะมีมากกว่าความเสียหายหรือผลกระทบที่จะเกิดขึ้นหรือเกิดขึ้นแก่เอกชนซึ่งไม่เกินสมควรย่อมถือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การที่กรุงเทพมหานครไม่ได้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างหน้าที่ดินพิพาทออกจึงไม่เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๓.๒.๒ การใช้ดุลพินิจกำหนดจุดก่อสร้างสะพานลอยคนข้ามโดยไม่สมเหตุสมผล แต่อาจยังไม่ร้ายแรงถึงขนาดที่จะเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

“การใช้อำนาจรัฐจัดทำบริการสาธารณะกำหนดจุดสร้างสะพานลอยคนข้าม รัฐจำต้องเลือกใช้มาตรการที่จำเป็นและสัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะมากที่สุดและเกิดความเสียหายหรือกระทบกระเทือนต่อผู้ฟ้องคดีน้อยที่สุด”

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๒๗๐/๒๕๖๔)

คดีนี้เจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้กรมทางหลวงชนบท ผู้ถูกฟ้องคดี ยกเลิกการก่อสร้างสะพานลอยคนข้ามถนนกัลปพฤกษ์บริเวณหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า การกำหนดจุดก่อสร้างสะพานลอยคนข้ามบนถนนกัลปพฤกษ์กับสะพานรถยนต์ข้ามคลองควายซึ่งอยู่ติดกับที่ดินทั้งสองแปลงของผู้ฟ้องคดี แม้จะเป็นประโยชน์ในด้านความปลอดภัยของประชาชนผู้สัญจรในบริเวณดังกล่าว แต่ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับความสะดวกในการเข้าออกจากที่ดินพอสมควร หากกรมทางหลวงชนบทขยับจุดก่อสร้างสะพานลอยคนข้ามออกไปเพื่อให้มีระยะห่างจากจุดที่กรมทางหลวงกำหนดไว้แต่เดิม ย่อมทำให้ประชาชนผู้สัญจรไปมาได้รับความสะดวกและความปลอดภัยไม่ต่างจากจุดที่กำหนดไว้เดิม อีกทั้งยังไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ดังนั้น การกำหนดจุดก่อสร้างสะพานลอยคนข้ามของกรมทางหลวงชนบทในบริเวณพิพาท จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ และเมื่อ

พิจารณาเปรียบเทียบโดยชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์ที่ประชาชนผู้สัญจรไปมาในชุมชนจะได้รับอันเป็นประโยชน์สาธารณะจากการก่อสร้างสะพานลอยคนข้ามกับผลกระทบของผู้ฟ้องคดีต่อการใช้ที่ดินแล้ว การก่อสร้างสะพานลอยคนข้ามมีสัดส่วนที่เป็นประโยชน์แก่ชุมชนโดยรวมอันเป็นประโยชน์สาธารณะมากกว่าผลกระทบในการใช้พื้นที่ดินของผู้ฟ้องคดี กรณีจึงถือได้ว่าเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนแล้ว ประกอบกับ กรมทางหลวงชนบทได้ปรับปรุงแบบทางขึ้นลงสะพานลอยคนข้ามด้านทิศใต้เพื่อไม่ให้กีดขวางหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีจนทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายเกินกว่าที่ควรจะเป็น ซึ่งเป็นการเลือกใช้มาตรการที่จำเป็นและสัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะมากที่สุดและเกิดความเสียหายหรือกระทบกระเทือนต่อผู้ฟ้องคดีน้อยที่สุด การกำหนดจุดก่อสร้างสะพานลอยดังกล่าวจึงไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

๓.๒.๓ **อำนาจหน้าที่ในการเก็บขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลภายในเขตเทศบาล : ความรับผิดชอบในความเสียหายหรือค่าทดแทนของรัฐ**

“เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลภายในเขตเทศบาลของตน หรือในกรณีที่มีความจำเป็น เทศบาลอาจทำกิจการดังกล่าวนอกเขตของตนเองก็ได้ และเมื่อปัญหาขยะมูลฝอยเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับความป็นอยู่และสุขภาพอนามัยของประชาชน การดำเนินการกำจัดขยะมูลฝอยของเทศบาลจึงต้องคำนึงถึงวิธีการกำจัดขยะด้วยว่าส่งผลกระทบต่อเนื่องกับประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณใกล้เคียงจากวิธีการกำจัดขยะดังกล่าวหรือไม่” (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อส. ๒/๒๕๖๔)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีประกอบอาชีพเกษตรกรรมโดยการปลูกข้าวเต็มพื้นที่ในที่ดินของผู้ฟ้องคดีเทศบาลเมืองพะเยา ผู้ถูกฟ้องคดี ได้ซื้อที่ดินข้างเคียงที่ดินของผู้ฟ้องคดีเพื่อทำเป็นสถานที่กำจัดขยะมูลฝอย โดยใช้วิธีฝังกลบจึงต้องขุดดินทำเป็นบ่อกำจัดขยะแบบฝังกลบขนาดใหญ่และมีบ่อพักน้ำเสีย ส่งผลให้ข้าวที่ปลูกไว้ได้รับความเสียหายและได้ผลิตผลไม่เต็มที่เหมือนเดิม จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหาย ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า เทศบาลเป็นราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลภายในเขตเทศบาลของตนตามมาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง (๓) มาตรา ๕๓ (๑) และมาตรา ๕๗ ทวิ (๑) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ประกอบกับมาตรา ๑๖ (๑๘) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และมาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และโดยที่ปัญหาขยะมูลฝอยเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับความป็นอยู่และสุขภาพอนามัยของประชาชน การดำเนินการในเรื่องดังกล่าวจึงต้องคำนึงถึงวิธีการกำจัดว่าจะต้องพึงดำเนินการโดยไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อเนื่องกับประชาชนจากวิธีการกำจัดขยะอีกด้วย โดยจะต้องดำเนินการให้เป็นไปโดยถูกต้องตามหลักวิชาการและตามเกณฑ์ มาตรฐาน และแนวทางการจัดการมูลฝอยชุมชนของกรมควบคุมมลพิษเพื่อควบคุมและป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้งไม่ให้ประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณใกล้เคียงได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย การที่เจ้าหน้าที่ของเทศบาลปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากความระมัดระวังที่พึงควรจะมีตามวิสัยและพฤติการณ์ ในฐานะที่เทศบาลเป็นราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งมีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมโดยตรงภายในเขตเทศบาลของตน แต่กลับปล่อยปละละเลยไม่ควบคุมดูแลการกำจัดขยะแบบฝังกลบให้ถูกต้องตามหลักวิชาการ ปล่อยให้มิน้ำเสียที่เกิดจากกระบวนการกำจัดขยะมูลฝอยแบบฝังกลบไหลเข้าไปในพื้นที่แปลงนาของผู้ฟ้องคดี ทำให้สภาพดินในพื้นที่แปลงนาของผู้ฟ้องคดีเสื่อมคุณภาพ อันเป็นเหตุให้ผลผลิตข้าวที่ได้จากการเพาะปลูกมีปริมาณลดน้อยลง จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี เทศบาลจึงต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายที่เกิดขึ้นตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แก่ผู้ฟ้องคดี

๔. บทสรุป

หลักประชาธิปไตยเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของรัฐเสรีประชาธิปไตย ซึ่งหลักประชาธิปไตยนั้นเป็นหลักการที่ถือว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย และอาจใช้อำนาจอธิปไตยนั้นโดยตรงผ่านระบบการเลือกตั้ง หรือการทำประชามติหรืออาจใช้อำนาจอธิปไตยโดยทางอ้อม หรือใช้อำนาจอธิปไตยโดยผ่านองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ซึ่งแบ่งเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายตุลาการ การที่จะดำรงหรือรักษาหลักประชาธิปไตยได้นั้น จากการศึกษาความหมายและสาระสำคัญของหลักประชาธิปไตย อันประกอบด้วย หลักประกันสิทธิ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมของประชาชน และหลักการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย จะเห็นได้ว่าต้องทำให้การปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยอันมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด ซึ่งบัญญัติรับรองสิทธิ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมทั้งระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย ไว้นั้น เกิดผลได้จริงในทางปฏิบัติ และเมื่อนำหลักการดังกล่าวมาพิจารณาประกอบกับอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ตลอดจนแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่เกี่ยวกับสิทธิในการมีส่วนร่วมในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากโบราณสถาน การคุ้มครองสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของผู้พิการในฐานะผู้ร้องสอดในคดีปกครอง สิทธิของประชาชนในการที่จะได้รับทราบข้อมูล คำชี้แจง เหตุผล ตลอดจนสิทธิแสดงความคิดเห็นต่อหน่วยงานของรัฐ เพื่อประกอบการพิจารณาก่อนมีคำสั่งอนุญาตให้จัดตั้งโรงงาน หลักการคุ้มครองเสรีภาพในการเสนอข่าวสารหรือแสดงความคิดเห็นตามจริยธรรมแห่งวิชาชีพ สิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมือง สิทธิในการเลือกตั้ง และความได้สัดส่วนระหว่างการใช้อำนาจอธิปไตยกับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน การใช้ดุลพินิจกำหนดจุดก่อสร้างสะพานลอยคนข้ามโดยไม่สมเหตุสมผล เป็นต้น แล้วจะเห็นได้ว่า ศาลปกครองในฐานะองค์กรผู้ใช้อำนาจตุลาการได้ทำหน้าที่ในการดำรงรักษาไว้ซึ่งหลักประชาธิปไตยอันเป็นหลักการสำคัญอย่างหนึ่งของรัฐที่ปกครองโดยใช้กฎหมาย อันสอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาเพื่อพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสิทธิ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมของประชาชน และควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐที่อาจขัดหรือแย้งต่อกฎหมายและส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

บรรณานุกรม

หนังสือ

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง*, กรุงเทพฯ : วิทยุชน, ๒๕๖๒

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐*, พิมพ์ครั้งที่ ๒, กรุงเทพฯ : วิทยุชน, ๒๕๕๓

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *รวมข้อเขียนเกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครอง*, กรุงเทพฯ : วิทยุชน, ๒๕๖๕

วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน*, พิมพ์ครั้งที่ ๒, กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๗

ชาญชัย แสวงศักดิ์, *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*, พิมพ์ครั้งที่ ๓๐, กรุงเทพฯ : วิทยุชน, ๒๕๖๔

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, *ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐*, พฤษภาคม ๒๕๖๒

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, *หลักกฎหมายจากบทความสันคดีปกครองที่น่าสนใจ เล่ม ๑๒*, กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง, กันยายน ๒๕๖๓

บทความและวารสารทางวิชาการ

คะนิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, “รายงานการวิจัย เรื่อง แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ : ปัญหา อุปสรรคและทางออก”, นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๕