

บทบาทของศาลปกครองยะลาในการสนับสนุนความมั่นคง
สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

โดย

นายฉัตรชัย นิติภักดิ์
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองกลาง
ศาลปกครองกลาง

นักศึกษาวិทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๕๙
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๕๙ - ๒๕๖๐

บทคัดย่อ

เรื่อง บทบาทของศาลปกครองยะลาในการสนับสนุนความมั่นคงสามจังหวัดชายแดนภาคใต้

ลักษณะวิชา การเมือง

ผู้วิจัย นายฉัตรชัย นิตภักดิ์ **หลักสูตร** วปอ. **รุ่นที่** ๕๙

ศาลปกครองยะลา เป็นศาลปกครองชั้นต้นที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองในเขตสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเป็นองค์กรฝ่ายตุลาการในพื้นที่ที่อำนวยความยุติธรรมทางปกครองให้แก่ประชาชนในพื้นที่ ซึ่งความยุติธรรมทางปกครองถือเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดความสงบเรียบร้อยขึ้นในสังคม อย่างไรก็ตาม ปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่วนหนึ่งเกิดจากกระบวนการยุติธรรมที่ยังไม่มีประสิทธิภาพ ประกอบกับการไม่ไว้วางใจในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่ที่ยังขาดการตรวจสอบ แม้ศาลปกครองยะลาจะเป็นศาลที่มีอำนาจตรวจสอบการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ก็ไม่ได้มีอำนาจตรวจสอบการกระทำของหน่วยงานของรัฐไปในทุกกรณี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๑๖ ของกฎอัยการศึก มาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ และมาตรา ๒๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ แม้กระนั้น โดยทั่วไป ศาลปกครองยะลายังเป็นองค์กรหลักที่มีหน้าที่ให้ความยุติธรรมทางปกครองแก่ประชาชนในเขตพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ดังกล่าว คดีปกครองส่วนใหญ่จะเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนรวมหรือเป็นคดีที่มุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง คำพิพากษาของศาลปกครองยะลาจึงเป็นคำพิพากษาที่มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนกลุ่มมาก ดังนั้น ศาลปกครองยะลาจึงมีบทบาทในการสนับสนุนให้เกิดความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงขึ้นในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ อย่างเป็นรูปธรรม อย่างไรก็ตาม เพื่อให้ประชาชนได้เข้าถึงความยุติธรรมทางปกครองได้มากยิ่งขึ้น ควรส่งเสริมให้มีการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการดำเนินคดีปกครอง โดยศาลปกครองยะลา และผู้บริหารศาลปกครองยะลาควรมีบทบาทสำคัญในการสร้างความรู้ให้แก่ประชาชน และควรหารือกับฝ่ายบริหารในพื้นที่เพื่อทราบสภาพปัญหาที่ละเอียดอ่อนที่เกิดขึ้นในพื้นที่ นอกจากนี้ ควรจัดให้มีบริการให้คำปรึกษาแนะนำการดำเนินคดีปกครองให้แก่ประชาชนในท้องที่ด้วยภาษาท้องถิ่น และพัฒนาให้เจ้าหน้าที่เกี่ยวข้องมีศักยภาพในการให้คำปรึกษาคดีแก่ประชาชนได้อย่างถูกต้อง มีความรู้ในด้านคดีปกครองอย่างรอบด้าน และสามารถแนะนำในเรื่องเขตอำนาจศาลและเงื่อนไขการฟ้องคดีได้อย่างถูกต้อง นอกจากนี้ ศาลปกครองยะลา พึงดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองในทุกส่วน ให้เป็นไปอย่างถูกต้อง รวดเร็ว เหมาะสม มีประสิทธิภาพ และเป็นธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การทำคำพิพากษาของศาลโดยคำพิพากษาต้องมีความชัดเจน โดยอาจมีการกำหนดข้อสังเกตในการปฏิบัติตามคำพิพากษาเอาไว้เพื่อให้การปฏิบัติตามคำพิพากษาเป็นไปอย่างเหมาะสม ทั้งนี้ ศาลพึงต้องคำนึงถึงบริบทแวดล้อมในทุกด้านก่อนการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในทุก ๆ ส่วนด้วย

คำนำ

รายงานการศึกษาฉบับนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรมในหลักสูตรวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๕๙ ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๕๙ - ๒๕๖๐ ผู้ศึกษาได้ศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของศาลปกครองยะลาว่าจะสนับสนุนความมั่นคงสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้อย่างไร เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารจัดการคดีปกครองของศาลปกครองยะลาที่ใกล้จะเปิดทำการ เพื่อให้เหมาะสมกับอัตลักษณ์ของสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ การที่พื้นที่บริเวณดังกล่าวมีปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงในหลายด้านมาอย่างช้านาน และฝังรากลึกจนทำให้ความมั่นคงของชาติและความผาสุกของประชาชนลดน้อยลง ศาลปกครองยะลาจะมีบทบาทในการสนับสนุนความมั่นคงสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้อย่างไรนั้น จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจ เนื่องจากปัญหาหลักประการหนึ่งเกิดจากความไม่ไว้วางใจฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นสาเหตุที่ทำให้การจัดทำบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ ของฝ่ายปกครองเกิดอุปสรรคและขาดความสัมฤทธิ์ผล ในขณะที่ศาลปกครองเป็นองค์กรตุลาการที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองของฝ่ายปกครอง เพื่อให้มีการใช้อำนาจที่ถูกต้องตามหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย รวมถึงเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการกระทำทางปกครอง การกระทำละเมิด หรือความรับผิดอย่างอื่น การชี้ขาดให้มีการปฏิบัติตามสัญญาทางปกครองให้ถูกต้อง ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม อำนาจหน้าที่ของศาลปกครองยะลาจะมีส่วนสนับสนุนความมั่นคงสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้มากน้อยเพียงใด จึงขึ้นอยู่กับมีการนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองยะลา และมีการรับไว้พิจารณาพิพากษาด้วย การส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้าใจถึงสิทธิการฟ้องคดีปกครองจึงเป็นเรื่องสำคัญ ดังนั้น การที่ศาลปกครองยะลาพิพากษาคดี จะมีส่วนสนับสนุนให้เกิดความมั่นคงได้หรือไม่ อย่างไร ย่อมขึ้นอยู่กับบทบาทอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย และความร่วมมือของบุคลากรที่เกี่ยวข้อง ผู้ศึกษาใคร่ขอกราบขอบคุณท่านประธานศาลปกครองสูงสุด และท่านอธิบดีศาลปกครองกลาง ที่สนับสนุนให้ผู้ศึกษาได้ศึกษาหลักสูตรนี้ ขอขอบคุณคณาจารย์และเจ้าหน้าที่วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรที่ได้อนุเคราะห์ในด้านการเรียนการสอน และทำการวิจัยให้ลุล่วง หากมีความบกพร่องประการใดผู้ศึกษาขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

(นายฉัตรชัย นิติกัด)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๙

ผู้วิจัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ค
สารบัญ	ง
บทที่ ๑ บทนำ	๑
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	๕
ขอบเขตของการวิจัย	๖
วิธีดำเนินการวิจัย	๖
ข้อจำกัดของการวิจัย	๖
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	๖
คำจำกัดความ	๗
บทที่ ๒ หลักนิติรัฐ และการรักษาความมั่นคงของรัฐ	๘
หลักนิติรัฐในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง	๑๐
หลักความมั่นคงของรัฐ	๓๑
กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงในสถานการณ์ฉุกเฉินของไทย	๔๐
ความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายความมั่นคงและอำนาจตุลาการ	๕๖
กรอบแนวคิดของการวิจัย	๖๘
สรุป	๖๙
บทที่ ๓ ศาลปกครองยะลากับการสนับสนุนความมั่นคง	
สามจังหวัดชายแดนภาคใต้	๗๐
เขตอำนาจศาลปกครองยะลา	๗๐
การเยียวยาความเสียหายโดยการออกคำสั่ง	๘๖
ตัวอย่างคดีปกครองที่เกี่ยวกับความมั่นคงสามจังหวัดชายแดนภาคใต้	๘๗
บทบาทของศาลปกครองยะลาในการสนับสนุนหลักความชอบด้วยกฎหมาย	๑๒๐
บทบาทของศาลปกครองยะลาในการสนับสนุนให้ประชาชนเข้าถึง	
กระบวนการยุติธรรมทางปกครอง	๑๒๑
สรุป	๑๒๓

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ ๔	
สภาพปัญหาการปฏิบัติหน้าที่ของศาลปกครองยะลา	
เพื่อสนับสนุนความมั่นคงในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้	๑๒๕
ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ภาษาในการฟ้องคดี	๑๒๕
การแนะนำให้ประชาชนทราบถึงสิทธิหน้าที่ก่อนฟ้องคดีและเข้าถึง	
กระบวนการยุติธรรม	๑๒๗
การส่งเสริมให้มีการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่รวดเร็วและเป็นธรรม	๑๖๐
ปัญหาเกี่ยวกับการให้ความร่วมมือจากฝ่ายปกครองทุกภาคส่วน	
ในการปฏิบัติตามคำสั่งศาล	๑๖๐
ปัญหาการบังคับคดีปกครองที่เอกชนเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษา	๑๖๕
คำพิพากษาศาลปกครองกับการสร้างความสมานฉันท์	๑๖๖
สรุป	๑๖๗
บทที่ ๕	
สรุปและข้อเสนอแนะ	๑๖๙
สรุป	๑๖๙
ข้อเสนอแนะ	๑๗๒
บรรณานุกรม	๑๗๔
ประวัติย่อผู้วิจัย	๑๗๘

บทที่ ๑

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จากสภาพการความเปลี่ยนแปลงของบริบทความมั่นคงภายในประเทศ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความมั่นคงของสถาบันพระมหากษัตริย์ ความขัดแย้งของคนภายในประเทศ ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ความไม่เชื่อมั่นในการบริหารประเทศตามหลักนิติธรรม ปัญหายาเสพติด รวมถึงความเสี่ยงภัยพิบัติทางธรรมชาติ ล้วนเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ โดยเฉพาะในส่วนของความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งทวีความรุนแรงและเกิดขึ้นมาอย่างยาวนาน เป็นปัญหาที่มีพัฒนาการที่มีความซับซ้อน ละเอียดอ่อน และมีความเชื่อมโยงกันหลายมิติโดยมีใจกลางของปัญหา คือเรื่องอัตลักษณ์ชาติพันธุ์มลายู ศาสนาอิสลาม และประวัติศาสตร์รัฐปัตตานี โดยการต่อสู้ที่ใช้ความรุนแรงเป็นผลมาจากคนกลุ่มหนึ่งที่มีอุดมการณ์ต้องการแบ่งแยกดินแดนได้นำเงื่อนไขอัตลักษณ์เฉพาะ มาขยายผลในการใช้ความรุนแรง ทำให้เกิดบรรยากาศความกลัว ไม่ไว้วางใจระหว่างรัฐกับประชาชน และประชาชนกับประชาชนเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ได้ปรากฏปัญหาใหม่ คือปัญหายาเสพติด ปัญหาภัยแทรกซ้อน บทบาทของภาคประชาสังคมโดยเฉพาะเยาวชนที่เห็นต่างจากรัฐ และถูกดึงเข้ามามีส่วนร่วมในการเคลื่อนไหวที่สอดคล้องกับอุดมการณ์ของผู้เห็นต่างจากรัฐ การเข้ามามีบทบาทและแทรกแซงขององค์กรระหว่างประเทศ ที่เป็นการเพิ่มความซับซ้อนของปัญหามากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ความไม่เชื่อมั่นในการบริหารประเทศตามหลักนิติธรรม ประเทศไทยยังคงมีปัญหาเชิงโครงสร้างที่ไม่เอื้อต่อการบริหารตามหลักนิติธรรม ความไม่เชื่อมั่นในการบริหารประเทศ และวิกฤติศรัทธาของผู้นำ รวมถึงโครงสร้างทางการเมือง การบริหารซึ่งแม้จะมีการกระจายอำนาจมากขึ้นแต่ในภาพรวมยังคงมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจที่ส่วนกลาง เป็นข้อจำกัดต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคม ประกอบกับการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐขยายตัวออกไปทุกระดับ ส่งผลให้เกิดความไม่เชื่อมั่นของประชาชน ในขณะเดียวกัน ประชาชนบางส่วนยอมรับกระบวนการทุจริตคอร์รัปชันเพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตน โดยผลของปัญหาดังกล่าวได้กัดกร่อนพื้นฐานทางคุณธรรมจริยธรรมของสังคม

ปัญหาเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขการก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ดังกล่าว นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ - ๒๕๖๔ ได้กำหนดให้เป็นนโยบายเสริมสร้างความมั่นคงที่เป็นแก่นหลักของชาตินโยบายหนึ่ง (นโยบายที่ ๓) โดยมีแนวทางดังนี้ ๑. เสริมสร้างสภาวะแวดล้อมที่สันติสุขในการนำยุทธศาสตร์พระราชทาน เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา และปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง รวมทั้งยึดมั่นแนวทางสันติวิธีเป็นบรรทัดฐานการจัดการความขัดแย้ง ความรุนแรง และการสร้างความรักความสามัคคี ความสงบสุขและความสมานฉันท์ของประชาชน และลดการใช้ความรุนแรงในพื้นที่ ๒. พื้นฟูความเชื่อมั่นและลดความหวาดระแวงระหว่างประชาชนกับรัฐ โดยยึดถือความเป็นธรรมและกระบวนการยุติธรรมตามหลักนิติธรรม รวมถึงการเคารพหลักสิทธิมนุษยชน

และการพัฒนากลไกคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ๓. เสริมสร้างสันติสุขและการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนเป็นพลังในการเข้าถึงประชาชน โดยเฉพาะการสร้างการยอมรับของสังคมโดยรวม และส่งเสริมให้คนและสังคมจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นสังคมพหุวัฒนธรรมที่เข้มแข็ง และเร่งรัดการพัฒนาคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนที่สอดคล้องกับศักยภาพ ความต้องการและลักษณะพิเศษเฉพาะของแต่ละพื้นที่ ๔. ส่งเสริมความต่อเนื่องของกระบวนการพูดคุยเพื่อสันติสุข เพื่อแสวงหาทางออกจากความขัดแย้งและความรุนแรง โดยเฉพาะการพูดคุยเพื่อสันติสุขกับผู้เห็นต่างจากรัฐทั้งในพื้นที่และในต่างประเทศ ในการเสริมสร้างสภาวะแวดล้อมที่เหมาะสม ปลอดภัย รองรับการพัฒนาคุณภาพชีวิต และมีความต่อเนื่องและความเชื่อมั่นของทุกกลุ่มในการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพูดคุย ๕. สร้างความเข้าใจต่อสถานการณ์ความเป็นจริงที่เกิดขึ้นต่อสังคมทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศ เพื่อลดเงื่อนไขของการนำไปแสวงประโยชน์ และกีดกูดต่อการแก้ไขปัญหาของไทย ๖. จัดให้มีกลไกและโครงสร้างการบริหารจัดการของภาครัฐที่มีเอกภาพ ทำงานร่วมกันอย่างบูรณาการ เพื่อแก้ไขปัญหาตามนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และเตรียมพร้อมพื้นที่ในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน

ประเทศไทยได้จัดตั้งศาลปกครองขึ้นเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๓๖ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นรับผิดชอบ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” จากบทบัญญัติดังกล่าว รัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักการให้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นเป็นอีกระบบศาลหนึ่งแยกต่างหากจากศาลยุติธรรม เป็นการนำ “ระบบศาลคู่” มาใช้ในประเทศไทย เพื่อให้ข้อพิพาททางปกครองได้รับการพิจารณาพิพากษาจากผู้พิพากษาที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ (Specialize) ในหลักกฎหมายมหาชน (Public Law) และมีวิธีพิจารณาคดีปกครองเฉพาะทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมแก่ประชาชน ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ซึ่งหมายความถึงคดีที่จะต้องฟ้องและดำเนินคดีในศาลปกครอง ได้แก่ บรรดาข้อพิพาททั้งหลายระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายหนึ่งกับเอกชน หรือหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอีกฝ่ายหนึ่ง โดยพิพาทกันในเรื่องเกี่ยวกับการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย การละเลยต่อหน้าที่ หรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร การกระทำละเมิด หรือความรับผิดอย่างอื่นอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย กฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร สัญญาทางปกครอง คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องบังคับให้บุคคลต้องกระทำ หรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด และคดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจ

ศาลปกครอง^๑ ต่อมา เมื่อมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จนกระทั่งในปัจจุบันได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช ๒๕๖๐) ซึ่งมีการบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจศาลปกครองไว้ในมาตรา ๑๙๗ ว่า

“ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น

อำนาจศาลปกครองตามวรรคหนึ่ง ไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์การอิสระซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์การอิสระนั้นๆ

การจัดตั้ง วิธีพิจารณาคดี และการดำเนินงานของศาลปกครองให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

จึงเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยยังคงยอมรับหลักการเรื่องระบบศาลคู่ และศาลปกครองก็ยังคงมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองจนถึงปัจจุบันตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

อย่างไรก็ตาม อำนาจศาลปกครองในการพิจารณาพิพากษาคดีให้เกิดความยุติธรรม เยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองย่อมถูกจำกัดโดยกฎหมาย โดยเฉพาะปัญหาเกี่ยวกับการทบทวนการกระทำทางปกครองที่เป็นกรณีเกี่ยวกับความมั่นคง เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๓ วินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของมาตรา ๑๖ แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่กำหนดยกเว้นไม่ศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามพระราชกำหนด ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า มาตรา ๒๒๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติจำกัดอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองไว้โดยมีข้อความว่า “...ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

^๑ มาตรา ๙ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง (วิธีพิจารณาคดีปกครอง) พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณา พิพากษา หรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด หรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(๕) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

(๖) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

เป็นการแสดงให้เห็นว่า คดีพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชนหรือคดีอื่นเนื่องมาจากการใช้อำนาจปกครองของหน่วยงานรัฐ หรือเจ้าหน้าที่รัฐนั้น มิได้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองทั้งหมด รัฐอาจตรากฎหมายยกเว้นมิให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองบางประเภทได้ และผู้ได้รับความเสียหายจากการดำเนินการตามพระราชกำหนดดังกล่าวสามารถนำคดีเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลยุติธรรมได้ ตามความในมาตรา ๒๑๘ ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น มาตรา ๑๖ ของ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๒๓ จากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวทำให้กระทำการทางปกครองโดยอาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ได้รับการยกเว้นไม่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครอง การที่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นเด็ดขาด และมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ^๒ จึงทำให้ข้อโต้แย้งนี้ยุติไป แต่ถ้าเป็นกรณีที่เป็นกระทำการทางปกครองที่มีได้ถูกกำหนดไว้ดังเช่นมาตรา ๑๖ แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ แล้ว ศาลปกครองจะมีอำนาจตรวจสอบการกระทำทางปกครองดังกล่าวหรือไม่ รวมถึงเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้เพียงใด ผู้วิจัยจะได้ศึกษาต่อไป

ศาลปกครองยะลาถูกกำหนดให้จัดตั้งขึ้นไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ มาตรา ๙๔ (๙) โดยมีเขตอำนาจตลอดท้องที่จังหวัดนราธิวาส จังหวัดปัตตานีและจังหวัดยะลา ซึ่งในขณะนี้ศาลปกครองยะลาใกล้จะเปิดทำการ ดังนั้น ที่ผ่านมาคดีปกครองที่เกิดขึ้นในสามจังหวัดดังกล่าวศาลปกครองสงขลาจึงรับไว้พิจารณาก่อนที่ศาลปกครองยะลาจะเปิดทำการ อย่างไรก็ตาม ปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ นับวันยิ่งทวีความรุนแรง ฝ่ายปกครองโดยเฉพาะฝ่ายความมั่นคงก็ได้พยายามเร่งรัดแก้ปัญหาทั้งในเชิงนโยบายและปฏิบัติ แต่ก็ยังไม่บรรลุเป้าหมายได้อย่างที่ตั้งไว้ เนื่องจากมีหลายปัจจัยที่เป็นปัญหาซับซ้อนเข้ามาเกี่ยวข้อง การแก้ปัญหาในเชิงรุกจึงอาจต้องใช้เวลาในการปรับปรุงแก้ไขระบบกลไกทางสังคมและเศรษฐกิจ มีการใช้บังคับกฎหมายให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ ปัญหาเกี่ยวกับความไว้วางใจต่อฝ่ายปกครองของประชาชนในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ศาลปกครองยะลาซึ่งเป็นองค์กรตุลาการจึงต้องปฏิบัติหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีให้เกิดความยุติธรรม เยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง และเมื่อประชาชนมีความไว้วางใจต่อฝ่ายปกครองมากขึ้น การแก้ปัญหาในเชิงรุกฝ่ายปกครองในเรื่องความมั่นคงก็จะดำเนินการได้มากขึ้นตามลำดับ ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนปรับทัศนคติให้มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับประเทศชาติโดยไม่ทิ้งอัตลักษณ์ของตนเอง ดังนั้น หากมีการแก้ไขปัญหาในเชิงรับเกี่ยวกับความไว้วางใจต่อฝ่ายปกครอง โดยมีศาลปกครองยะลาเป็นองค์กรตุลาการที่คอยตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองที่ประชาชนสามารถเข้าถึงความยุติธรรมได้ง่ายแล้ว ก็จะมีส่วนช่วยแก้ไขปัญหเกี่ยวกับความมั่นคงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้อีกทางหนึ่ง ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ - ๒๕๖๔ อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างในเรื่องชาติพันธุ์ ฆาตกรรมศาสนาอิสลาม และประวัติศาสตร์รัฐปัตตานี อาจส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของศาลปกครองยะลาในเบื้องต้น ทั้งในเรื่องการติดต่อเจ้าหน้าที่ศาล การทำคำฟ้องและคำคู่ความต่าง ๆ การปฏิบัติตนระหว่างการพิจารณาคดีของศาล ซึ่งการที่จะให้ประชาชนทราบถึงสิทธิหน้าที่ก่อนฟ้องคดีและเข้าถึง

กระบวนการยุติธรรมดังกล่าว ศาลปกครองยะลาจึงต้องเตรียมความพร้อมเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ไว้ล่วงหน้า เพื่อให้มีการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่รวดเร็วและเป็นธรรม รวมทั้งเสริมสร้างความเข้าใจอันดีเกี่ยวกับการให้ความร่วมมือจากฝ่ายปกครองทุกภาคส่วนในการปฏิบัติตามคำสั่งศาล รวมถึงการบังคับคดีปกครองที่เอกชนเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษาด้วย อำนาจศาลปกครองในการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับความมั่นคงจึงเป็นเรื่องที่สำคัญที่ศาลปกครองยะลาต้องเข้าใจอำนาจหน้าที่ของตนเอง แต่ต้องไม่ละเลยถึงบทบาทในการส่งเสริมความมั่นคงอีกด้วย งานวิจัยนี้จึงทำการศึกษถึงเขตอำนาจศาลปกครองยะลาในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองที่เกี่ยวกับความมั่นคง รวมถึงทำการศึกษถึงสภาพปัญหาการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง การทราบสิทธิในการฟ้องคดีปกครอง และการสร้างความร่วมมือของทุกภาคส่วนเพื่อให้ศาลปกครองยะลามีบทบาทในการสนับสนุนการแก้ไขปัญหาความมั่นคงในจังหวัดชายแดนภาคใต้

อย่างไรก็ตาม การที่ศาลปกครองยะลาจะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้มากเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับว่าประชาชนต้องฟ้องคดีและศาลรับคำฟ้องไว้พิจารณา ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาในเชิงรับ นั้นย่อมหมายความว่า ประชาชนทราบถึงสิทธิในการฟ้องคดีปกครองแล้ว แต่สภาพปัญหาในความเป็นจริงแล้ว การที่ประชาชนจะทราบถึงสิทธิในการฟ้องคดีปกครองนั้น ประชาชนต้องมีความเข้าใจระบบการพิจารณาของศาลปกครองในเบื้องต้น ทั้งในกรณีเขตอำนาจศาลปกครองยะลา และเงื่อนไขของการฟ้องคดีด้วย ดังนั้น ศาลปกครองยะลาและสำนักงานศาลปกครองยะลาจึงต้องปฏิบัติหน้าที่ในเชิงรุกเพื่อให้ประชาชนทราบถึงสิทธิในการฟ้องคดีปกครองด้วย กล่าวคือ ศาลปกครองยะลาต้องดำเนินนโยบายในเชิงรุกเพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ที่มีความไว้วางใจต่อศาลปกครองยะลา โดยวิธีการลงพื้นที่เพื่อเสริมสร้างและเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับศาลปกครองยะลาในการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งในการประสานงานเพื่อลงพื้นที่ดังกล่าว สำนักงานศาลปกครองยะลาอาจประสานขอความร่วมมือไปยังภาคส่วนต่างๆ ได้แก่ ฝ่ายปกครอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถาบันการศึกษาตั้งแต่ระดับมัธยมศึกษาขึ้นมา เพื่อรับทราบถึงสิทธิในการฟ้องคดีปกครองซึ่งสำนักงานศาลปกครองมีหน้าที่โดยตรงในการจัดให้มีการศึกษาอบรมและพัฒนาความรู้ของตุลาการศาลปกครอง ข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง และเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนประสานงานกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อพัฒนาหลักกฎหมายมหาชน การบริหารราชการแผ่นดิน และบุคลากรด้านกฎหมายมหาชน ตามมาตรา ๗๗ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่งของสำนักงานศาลปกครอง การไม่ให้ความสำคัญกับการดำเนินนโยบายในเชิงรุกเพื่อให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับศาลปกครองยะลา รวมทั้งทราบถึงสิทธิในการฟ้องคดีปกครองจึงเป็นเรื่องที่ไม่เหมาะสม และไม่อาจทำให้ศาลปกครองยะลามีส่วนสนับสนุนการแก้ไขปัญหาความมั่นคงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ เนื่องจากประชาชนไม่ทราบถึงสิทธิการฟ้องคดีหรือปฏิบัติให้ครบถ้วนตามเงื่อนไขการฟ้องคดีซึ่งส่งผลให้ศาลไม่รับคำฟ้อง ทำให้ประชาชนไม่เชื่อมั่นและศรัทธาในศาลปกครองยะลาว่าจะปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของตนได้ ดังนั้น งานวิจัยชิ้นนี้จึงหาแนวทางในการสนับสนุนการใช้บังคับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อหาวิธีการต่างๆ ในการส่งเสริมและเผยแพร่ให้ประชาชนทราบถึงสิทธิการฟ้องคดีปกครองได้อย่างถูกต้อง เพื่อเป็นการสนับสนุนความมั่นคงสามจังหวัดชายแดนภาคใต้

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาถึงแนวคิดเกี่ยวกับหลักพื้นฐานของรัฐเสรีประชาธิปไตย หลักนิติรัฐ และการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองและเยียวยาความเสียหาย โดยองค์กรตุลาการ
๒. เพื่อศึกษาปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลปกครองยะลา หลักความมั่นคงของรัฐ การกระทำของฝ่ายปกครองภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉิน และปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้
๓. เพื่อศึกษาเกี่ยวกับวิธีการที่ศาลปกครองยะลาส่งเสริมการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และสนับสนุนความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้

ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษานี้มุ่งเน้นศึกษาวิเคราะห์เขตอำนาจศาลปกครองยะลาในประเด็นเรื่องการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง รวมถึงวิธีการที่ศาลปกครองยะลาใช้ในการส่งเสริมการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ส่งผลให้ศาลปกครองยะลามีบทบาทในการสนับสนุนความมั่นคงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ว่ามีขอบเขตเพียงใด เนื่องจากเขตอำนาจศาลปกครองจะมีจำกัดตั้งนั้น ขอบเขตในการวิจัย จึงจำกัดอยู่ที่การใช้บังคับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้เกิดความสัมฤทธิ์ผล รวมทั้งศึกษาแนวคำพิพากษาที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง ที่สามารถนำไปสนับสนุนการแก้ปัญหาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยจะเน้นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลักในการศึกษาและรวบรวมข้อมูล เช่น หนังสือ วารสาร บทความ วิทยานิพนธ์ รวมถึงการศึกษาเปรียบเทียบแนวคิดและหลักเกณฑ์ของคำวินิจฉัยของศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ และศาลยุติธรรม ตลอดจนความเห็นของนักนิติศาสตร์ และอาจารย์ผู้เชี่ยวชาญ เพื่อนำมาวิเคราะห์ให้เห็นสภาพปัญหาในส่วนของการสนับสนุนปัญหาความมั่นคง และข้อเสนอแนะ

ข้อจำกัดของการวิจัย

ด้วยการทำวิจัยเรื่องนี้มีระยะเวลาอันสั้น ระยะเวลาในการค้นคว้าข้อมูลในทางวิชาการ จึงมีจำกัด ผู้วิจัยจึงเน้นปัญหาในทางปฏิบัติในการสนับสนุนการแก้ไขปัญหาความมั่นคง การค้นคว้าแนวคำพิพากษาของศาลปกครองก็ต้องใช้ระยะเวลาในการค้นคว้าข้อมูลเช่นกัน จึงทำให้ความสมบูรณ์ของงานวิจัยเรื่องนี้ซึ่งค่อนข้างเป็นเรื่องที่สำคัญอาจหย่อนความสมบูรณ์ไปบ้าง

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑. ทำให้ทราบถึงแนวคิดเกี่ยวกับหลักพื้นฐานของรัฐเสรีประชาธิปไตย หลักนิติรัฐ และการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองและเยียวยาความเสียหายโดยองค์กรตุลาการ

๒. ทำให้ทราบถึงปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลปกครองยะลา หลักความมั่นคงของรัฐ การกระทำของฝ่ายปกครองภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉิน และปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

๓. ทำให้ทราบถึงวิธีการที่ศาลปกครองยะลาส่งเสริมการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และสนับสนุนความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้

คำจำกัดความ

สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ หมายถึง เขตพื้นที่ปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองยะลาตาม พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อันได้แก่จังหวัดยะลา จังหวัดปัตตานี และจังหวัด นราธิวาส

บทที่ ๒

หลักนิติรัฐ และการรักษาความมั่นคงของรัฐ

หลักนิติรัฐเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของรัฐเสรีประชาธิปไตย แนวคิดที่ว่าด้วยนิติรัฐถือกำเนิดขึ้นในช่วงศตวรรษที่ ๑๗ จากความเบื่อหน่ายการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ไร้กฎหมาย และเพื่อจำกัดอำนาจของรัฐหรือผู้ปกครองให้อยู่ในขอบเขตของกฎหมาย หลักนิติรัฐจึงมีแนวคิดมาจากเรื่องการจำกัดตนเอง ซึ่งตามแนวคิดนี้ รัฐจะจำกัดตนเองในทางกฎหมายได้ก็แต่ด้วยความยินยอมของรัฐเอง กล่าวคือ การจำกัดนี้เป็นไปเพราะมีกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญที่กำหนดรูปแบบและเงื่อนไขของการใช้อำนาจในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน รัฐจะไม่อยู่ภายใต้ข้อจำกัดอื่นใด นอกเหนือไปจากข้อจำกัดกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายที่รัฐได้สร้างขึ้น และกฎเกณฑ์ทางกฎหมายเช่นว่านี้ จำเป็นสำหรับการดำรงอยู่ของรัฐเอง เพราะหากรัฐไม่เคารพกฎหมาย สภาพนาธิปไตยก็จะเกิดขึ้นและจะทำลายกฎหมายของรัฐนั่นเอง หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การเคารพกฎหมายที่รัฐตราขึ้นเป็นการจำกัดอำนาจของรัฐเอง แต่เป็นการจำกัดอำนาจรัฐที่จำเป็นเพื่อความอยู่รอดของรัฐ โดยสรุป อำนาจอธิปไตยของรัฐนั้นถูกจำกัดโดยข้อจำกัดตามกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายที่รัฐตราขึ้น ดังนั้น รัฐต้องเคารพสิทธิหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้เอกชน และเมื่อใดก็ตามที่รัฐจะทำการกระทบกระเทือนต่อสิทธิหน้าที่ของประชาชน รัฐต้องอาศัยกฎหมายให้กระทำการได้ นักคิดที่สำคัญชาวเยอรมัน Robert Von Mohl, Carl Welcker และ Johann Christoph Frisherr Von Aretin กล่าวว่า “นิติรัฐ” หมายถึง รัฐแห่งความมีเหตุผล อันเป็นรูปแบบการปกครองตามเจตจำนงโดยรวมที่มีเหตุผล และมีวัตถุประสงค์เพื่อสิ่งที่ดีที่สุดสำหรับสังคมเป็นการทั่วไป จากการศึกษาความหมายดังกล่าว อาจสรุปได้ว่า นิติรัฐก็คือ รัฐที่ปกครองตามหลักแห่งเหตุผล เพื่อให้การอาศัยอยู่ร่วมกันของมนุษย์เป็นไปด้วยความสงบสุข กาเร่ ดอมลแบร์ นักกฎหมายชาวฝรั่งเศส ได้กล่าวว่า หลักนิติรัฐเป็นหลักที่ว่าด้วยการที่รัฐต้องยอมตนอยู่ใต้ระบบกฎหมายในความสัมพันธ์กับปัจเจกชน และเพื่อคุ้มครองสถานะของปัจเจกชน โดยรัฐยอมตนอยู่ใต้กฎเกณฑ์ที่กำหนดการกระทำของรัฐอยู่สองประการ คือ กฎเกณฑ์ที่รับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และกฎเกณฑ์ที่กำหนดวิธีการ หรือมาตรการซึ่งรัฐสามารถใช้เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนด ทั้งสองเกณฑ์รวมเป็นกฎเกณฑ์ที่เป็นการจำกัดอำนาจรัฐ สำหรับประเทศไทยนั้น มีนักวิชาการหลายท่าน ได้ให้ความหมายของคำว่า “นิติรัฐ” ดังนี้

๑. นิติรัฐ คือ รัฐตามรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ยอมเป็นนิติรัฐ คือ เป็นรัฐที่ยอมตนอยู่ใต้บังคับแห่งกฎหมายซึ่งรัฐเป็นผู้ตราขึ้นเองหรือยอมใช้บังคับ

๒. การปกครองในประเทศที่เจริญแล้ว กิจกรรมของฝ่ายปกครองยอมอยู่ภายใต้กฎหมายและการควบคุมของศาล ทั้งนี้ หมายความว่า ฝ่ายปกครองมีความผูกพันจะต้องดำเนินการปกครองในขอบเขตแห่งกฎหมาย ฝ่ายปกครองไม่มีอำนาจที่จะกระทำการใด ๆ ได้ตามอำเภอใจโดยไม่อาศัยอำนาจตามกฎหมาย อำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองมีกฎหมายกำหนดขอบเขตไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ อันมีผลกระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพของพลเมือง

ผู้อยู่ใต้ปกครอง ถ้าฝ่ายปกครองฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย พลเมืองผู้ต้องประสบความเสียหายย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องร้องฝ่ายปกครองต่อศาล เพื่อให้เพิกถอนการกระทำของฝ่ายปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือให้ชดใช้ค่าเสียหายได้ อันเป็นการบังคับให้ฝ่ายปกครองกระทำการให้ถูกต้องตามกฎหมาย ระบบการปกครองเช่นนี้เรียกว่า “ระบบนิติรัฐ”

๓. นิติรัฐ ไม่ได้หมายความว่าถึงรัฐตามกฎหมาย เพราะอย่างไรเรียกว่ารัฐนั้นมีคำอธิบายในกฎหมายระหว่างประเทศและหลักวิชาทางรัฐศาสตร์อยู่แล้ว หากแต่หมายความว่าถึงรัฐที่นับถือกฎหมายหรือยกย่องกฎหมายเป็นใหญ่ คำว่า กฎหมายในที่นี้หมายความรวม ๆ ถึงบรรดากฎหมายและระเบียบแบบแผนทางการเมืองทั้งหลาย บางครั้งเรียกว่าเป็นรัฐที่ยึดมั่นในระบอบรัฐธรรมนูญ (Constitutionalism) บ้าง รัฐที่เคารพในหลักนิติธรรม (Rule of Law) บ้าง

๔. ระบบนิติรัฐ (System of Legal State) คือ ระบบซึ่งฝ่ายปกครองอยู่ใต้กฎหมาย เช่นเดียวกับพลเมืองซึ่งเป็นเอกชนและอยู่ภายใต้การควบคุมในทางกฎหมายของศาล ดังนั้น ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการใด ๆ ซึ่งเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายที่พลเมืองได้รับความเสียหาย ก็มีทางที่จะได้รับการเยียวยาในทางกฎหมาย เพราะศาลมีอำนาจควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองจากความหมายดังกล่าวข้างต้น อาจกล่าวได้ว่า นิติรัฐ เป็นรัฐที่ตกอยู่ภายใต้กฎหมาย โดยรัฐยอมตนอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ที่กำหนดการกระทำของรัฐต่อปัจเจกชนเป็นสองประการ กล่าวคือ ประการแรก กำหนดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และประการที่สอง กำหนดวิธีการและมาตรการซึ่งรัฐและหน่วยงานสามารถใช้เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนด รวมเป็นกฎเกณฑ์สองชนิดที่มีผลร่วมกัน คือ จำกัดอำนาจรัฐภายใต้กฎหมาย ซึ่งลักษณะเฉพาะของนิติรัฐ คือ ฝ่ายปกครองไม่สามารถใช้วิธีการอื่นนอกไปจากที่กฎหมายกำหนดให้กระทำต่อปัจเจกชนได้ กฎหมายจึงเป็นทั้งแหล่งที่มาและข้อจำกัดอำนาจในเวลาเดียวกัน ในนิติรัฐฝ่ายปกครองจะกระทำการที่ขัดแย้งหรือละเว้นไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ไม่ได้ และการที่ฝ่ายปกครองจะวางข้อกำหนดหรือออกคำสั่งต่อผู้อยู่ใต้ปกครองจะต้องอาศัยอำนาจของกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น ดังนั้นหลักนิติรัฐ คือ หลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

หลักการนี้เป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของรัฐเสรีประชาธิปไตยซึ่งอาจมีชื่อเรียกต่างกันไป อาทิ หลักนิติรัฐ (Rechtsstaatsprincip) ในประเทศเยอรมัน หลักนิติรัฐ (Etat De Droit) ในประเทศฝรั่งเศส หรือหลักนิติธรรม (The Rule of Law) ในประเทศอังกฤษ หลักการทั้งหมดนี้มีหลักการเดียวกัน กล่าวคือ เป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจขององค์กรต่าง ๆ ของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด รัฐธรรมนูญของรัฐที่เป็นนิติรัฐจึงต้องมีบทบัญญัติในประการที่สำคัญถึงสิทธิและเสรีภาพของราษฎร เช่น สิทธิเสรีภาพในร่างกาย สิทธิเสรีภาพในทรัพย์สิน สิทธิเสรีภาพในการทำสัญญา และสิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพ เป็นต้น ซึ่งรัฐจะต้องเคารพต่อสิทธิและเสรีภาพต่าง ๆ ของราษฎร โดยยอมตนให้อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอย่างเคร่งครัด และตราบใดที่กฎหมายยังบังคับใช้อยู่ กฎหมายนั้นก็ผูกมัดรัฐอยู่เสมอ การที่รัฐจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของราษฎรได้ก็ต้องด้วยความยินยอมของราษฎรให้รัฐจำกัดสิทธิและเสรีภาพเอง รัฐที่เป็นนิติรัฐจึงเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของราษฎร นอกจากนั้นความสัมพันธ์ในนิติรัฐไม่เฉพาะแต่ความสัมพันธ์ระหว่างราษฎรกับราษฎรเท่านั้นที่จะต้องเป็นความสัมพันธ์ภายใต้กฎหมาย ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร เจ้าหน้าที่ของรัฐ กับราษฎรก็ต้องเป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายด้วย

หลักนิติรัฐจึงมีสาระสำคัญประกอบด้วยหลักการพื้นฐานในการประกันสิทธิและเสรีภาพของราษฎร อันเกิดจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของรัฐ

รายละเอียดของหลักนิติรัฐประกอบไปด้วยหลักการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ คือ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการ และฝ่ายปกครอง หรือหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา หลัก “ไม่มีความผิดและไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย” และหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ แต่ในที่นี้ ผู้ศึกษาจะศึกษาเฉพาะหลักการที่นำมาใช้ในกรณีที่ศาลปกครองยะลาใช้อำนาจหน้าที่ในการสนับสนุนการแก้ไขปัญหาความมั่นคงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งได้แก่ หลักความชอบด้วยกฎหมายฝ่ายปกครอง หรือหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการ และหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ทั้งนี้ เนื่องจากปัญหาความสงบในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีมิติเกี่ยวกับการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองไปกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในพื้นที่อย่างมาก การที่ศาลปกครองยะลาซึ่งเป็นองค์กรตุลาการมีอำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองตามหลักนิติรัฐได้เพียงใด หรือคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้เพียงไหน และเมื่อใช้อำนาจตุลาการแล้วศาลปกครองยะลาจะมีส่วนสนับสนุนในการสนับสนุนให้เกิดความมั่นคงในจังหวัดชายแดนภาคใต้เพียงไหนนั้น ผู้ศึกษาจะได้ศึกษาต่อไป

หลักนิติรัฐในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

เมื่อได้ศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับหลักนิติรัฐที่นำมาใช้เป็นหลักในการตรวจสอบการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองว่าจะต้องชอบด้วยกฎหมายแล้ว ในขั้นนี้จะเป็นการศึกษาว่า หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย รวมถึงข้อยกเว้น และในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองนั้น จะต้องเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการ เพื่อให้มีการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งจะต้องมีหลักความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองด้วย รายละเอียดหรือเนื้อหาสาระจะเป็นอย่างไรนั้น อธิบายได้ ดังนี้

หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อได้ศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับหลักนิติรัฐที่นำมาใช้เป็นหลักในการตรวจสอบการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองว่าจะต้องชอบด้วยกฎหมายแล้ว ในขั้นนี้จะเป็นการศึกษาว่า หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองมีรายละเอียดหรือเนื้อหาสาระอย่างไร หลักการนี้ประกอบไปด้วย ๒ หลักการ คือ หลักความมาก่อนของกฎหมาย และหลักเงื่อนไขของกฎหมาย ซึ่งแยกอธิบายได้ ดังนี้

๑. หลักความมาก่อนของกฎหมาย (Der Grundsatz Des Vorrangs Des Gesetzes) หมายความว่า การกระทำต่าง ๆ ของรัฐที่ออกมาในรูปแบบบัญญัติของกฎหมายย่อมอยู่ในลำดับที่มาก่อนการกระทำต่าง ๆ ของรัฐทั้งหลาย รวมทั้งการกระทำของฝ่ายปกครองด้วย ดังนั้น การกระทำของรัฐ (รวมทั้งการกระทำของฝ่ายปกครอง) ทั้งหลาย จึงไม่อาจขัดแย้งกับบทบัญญัติของกฎหมายได้ หลักการนี้ เรียกร้องในทางปฏิเสธว่า การกระทำของฝ่ายปกครอง หรือมาตรการอันใดอันหนึ่งของ

ฝ่ายปกครอง จะขัดหรือแย้งกับกฎหมายทั้งหลายที่มีอยู่ไม่ได้ ดังนั้น หากการกระทำหรือมาตรการดังกล่าวของฝ่ายปกครองขัดหรือแย้งกับกฎหมาย การกระทำหรือมาตรการนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๒. หลักเงื่อนไขของกฎหมาย (Der Grundsatz Des Vorbehalts Des Gesetzes) หลักการนี้เรียกร้องว่า ฝ่ายปกครองจะมีอำนาจกระทำการอันใดอันหนึ่งได้ ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจ การกระทำดังกล่าวย่อมไม่ชอบด้วยหลักเงื่อนไขของกฎหมาย

หลักการนี้เรียกร้องให้ฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพของเอกชนคนใดคนหนึ่ง ก็ต่อเมื่อกระทำการอยู่ภายในกรอบที่กฎหมายกำหนด ซึ่งแสดงให้เห็นว่า กฎหมายนั้นเป็นทั้ง “แหล่งที่มา” (Source) และ “ข้อจำกัด” (Limitation) ของอำนาจกระทำการต่าง ๆ ของฝ่ายปกครอง เมื่อการกระทำทางปกครอง (Administrative Action) เป็นผลผลิต (Product) ของการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายของฝ่ายปกครองแล้ว ดังนั้น การกระทำทางปกครองจึงเป็นเพียง “การบังคับให้การต่าง ๆ เป็นไปตามกฎหมาย” (Execution of Law) ซึ่งกฎหมายที่เป็นแหล่งที่มาของอำนาจกระทำการของฝ่ายปกครอง ได้แก่ พระราชบัญญัติและกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ เช่น พระราชกำหนด (รวมทั้งกฎต่าง ๆ ที่ต้องอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเสมอกับพระราชบัญญัติ) ส่วนกฎหมายที่เป็นข้อจำกัดอำนาจกระทำการของฝ่ายปกครอง ได้แก่ พระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับดังเช่นพระราชบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่ง นอกจากกฎหมายที่เป็นแหล่งที่มาของอำนาจนั้นเองแล้ว รวมทั้งกฎหมายดังต่อไปนี้ด้วย

๑. รัฐธรรมนูญ (Constitution) ได้แก่ บรรดาบทบัญญัติทั้งหลายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ รวมทั้งหลักรัฐธรรมนูญทั่วไปที่มีได้บัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรด้วย หลักรัฐธรรมนูญที่เป็นข้อจำกัดอำนาจดังกล่าว ปรากฏอยู่ตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ เช่น หลักความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) และหลักความเสมอภาค (Principle of Equality Before the Law)

๒. กฎหมายประเพณี (Customary Law) ได้แก่ แนวปฏิบัติในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ซึ่งได้รับการประเพณี และปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอ และติดต่อกันมาช้านาน ตกทอดจากคนรุ่นหนึ่งจนเป็นอุปนิสัยร่วมกันของคนในสังคม (Social Habit) และสาธารณชนเกิดความรู้สึกร่วมกันว่าเป็นสิ่งถูกต้องและจำต้องปฏิบัติตาม (Opinion Juris) กฎหมายประเพณีเป็นบ่อเกิดของกฎหมายทุกสาขา ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายระหว่างประเทศ หรือกฎหมายภายใน รวมทั้งกฎหมายเอกชนภายใน หรือกฎหมายมหาชนภายใน อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่าในสาขากฎหมายมหาชนภายในนั้น กฎหมายประเพณีในฐานะที่เป็นข้อจำกัดอำนาจฝ่ายปกครอง ที่มีอยู่ตามกฎหมายบัญญัติขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรฉบับใดฉบับหนึ่งได้เท่านั้น แต่ไม่นำมาใช้บังคับในฐานะที่เป็นแหล่งที่มาของอำนาจของฝ่ายปกครอง หรือขยายอำนาจที่ฝ่ายปกครองที่มีอยู่ตามกฎหมายลายลักษณ์อักษร ให้กว้างออกไปได้ ตัวอย่างของกฎหมายประเพณีที่จำกัดอำนาจฝ่ายปกครอง ได้แก่ การที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่ง จะลงนามในกฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน แม้จะไม่มีบทบัญญัติใดบังคับให้รัฐมนตรี

ต้องทำเช่นนั้น การเสนอร่างกฎหมายกระทรวงต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อขอความเห็นชอบ จึงเป็นการปฏิบัติ ตามกฎหมายประเพณีโดยแท้

๓. หลักกฎหมายทั่วไป (General Principles of Law) ได้แก่ บรรดาหลักการ ที่เป็นรากฐานของระบบกฎหมายของประเทศทั้งระบบ บางหลักสืบสมมูลฐานมาจากมูลบทเบื้องต้น ของการปกครองระบอบเสรีประชาธิปไตย หรืออีกนัยหนึ่งระบอบรัฐธรรมนูญนิยม บางหลัก สืบสมมูลฐานมาจากตรรกทางนิติศาสตร์ ซึ่งหากไม่มีอยู่แล้วจะเป็นช่องทางให้มีการใช้อำนาจ ตามอำเภอใจ หรือเกิดสภาวะไร้ชื่อแป้นในบ้านเมือง ในประเทศตะวันตกนั้น หลักการที่ถือว่าเป็น หลักกฎหมายทั่วไป ได้แก่

๓.๑ หลักความเป็นกลาง (Le Principe De L'impartialite) หลักการนี้ห้าม มิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางปกครอง หรือกรรมการในคณะกรรมการพิจารณาและออกคำวินิจฉัยสั่งการ หรือเข้าร่วมประชุมและลงมติในเรื่องใด ๆ ที่ตนเองมีส่วนได้เสียอยู่ด้วย หากวินิจฉัยสั่งการหรือเข้า ร่วมประชุม และออกเสียงลงคะแนนแล้ว ในสายตาของกฎหมายย่อมไม่สมบูรณ์

๓.๒ หลักการฟังความอีกฝ่ายหนึ่ง (Audi Alteram Partem) หลักการนี้ให้สิทธิ แก่บุคคลในอันที่จะปกป้องนิติฐานะของตนจากการใช้อำนาจออกคำวินิจฉัยสั่งการของฝ่ายปกครอง ดังนั้น ก่อนที่ฝ่ายปกครองจะตัดสินใจใช้อำนาจดังกล่าวที่อาจมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือ ประโยชน์อันชอบธรรมของบุคคลใด ซึ่งมีมูลเหตุจูงใจมาจากการกระทำหรือพฤติกรรมของบุคคลนั้น ฝ่ายปกครองจะต้องแจ้งข้อเท็จจริงที่ตนจะใช้เป็นเหตุผลในการออกคำวินิจฉัยสั่งการให้บุคคลนั้น ทราบ และให้เขามีโอกาสโต้แย้งข้อเท็จจริงนั้น และแสดงพยานหลักฐานสนับสนุนข้อโต้แย้งของตน หากฝ่ายปกครองออกคำวินิจฉัยสั่งการโดยไม่เคารพหลักการดังกล่าว ย่อมทำให้คำวินิจฉัยไม่ชอบด้วย กฎหมาย

๓.๓ หลักการบังคับบัญชา (Le Principe Hierarchique) เป็นหลักการ จัดระเบียบภายในองค์กรฝ่ายปกครอง โดยผู้บังคับบัญชาแต่ละลำดับชั้นมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบ ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในบังคับบัญชาของตน ผู้บังคับบัญชาจึงมีอำนาจแนะนำสั่งการ ให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้ถูกต้องตามกฎหมาย และระเบียบแบบแผน และ เป็นธรรมแก่กรณี รวมทั้ง มีอำนาจที่จะแก้ไข เปลี่ยนแปลง ยกเลิก หรือเพิกถอนคำวินิจฉัยสั่งการ ของเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในบังคับบัญชาของตนได้เสมอ อำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจทั่วไป ไม่จำเป็นต้องมี กฎหมายบัญญัติให้ไว้อย่างชัดเจน ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาจะปฏิเสธไม่ใช้อำนาจดังกล่าว โดยอ้างว่าไม่มี กฎหมายให้อำนาจไว้ไม่ได้

๓.๔ หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์การมหาชน (Le Principe D'Autonomie Des Collectivites Locales Et Etablissements Publics) เกิดจาก การที่รัฐดำเนินนโยบายกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น (Decentralization Territoriale) และกระจาย อำนาจตามกิจการ (Decentralization Par Service) กล่าวคือ รัฐโอนกิจการบริการสาธารณะ บางกิจการ ซึ่งแต่เดิมอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนกลาง ไปให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือองค์การมหาชน และฝ่ายปกครองมีหน้าที่กำกับ หรือควบคุมดูแล (La Tutelle) มีให้องค์กรดังกล่าวจัดทำบริการสาธารณะเกินขอบอำนาจ และขัด หรือแย้งต่อ บทบัญญัติแห่งกฎหมาย แต่เพื่อรักษาความเป็นอิสระขององค์กรดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนกลาง

จึงต้องมีขอบเขตจำกัดในการกำกับหรือควบคุมดูแล หลักประกันความเป็นอิสระดังกล่าวเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่แสดงออกเป็นภาษิตกฎหมายที่ว่า “ไม่มีการกำกับ หรือควบคุมดูแล โดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจ และไม่มีการกำกับ หรือควบคุมดูแลขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้” (Pas De Tutelle Sans Texte, Pas De Tutelle Au-dela Du Texte)

๓.๕ หลักความไม่มีผลใช้บังคับย้อนหลังของนิติกรรมทางปกครอง (La Principe De Non-Retroactivites Des Actes Administratifs) หลักการนี้ ห้ามมิให้ฝ่ายปกครองออกกฎ คำวินิจฉัย สั่งการ เพื่อใช้บังคับแก่การกระทำหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น และสิ้นสุดลงแล้วก่อนวันที่ประกาศใช้กฎ หรือวันที่มีคำวินิจฉัยสั่งการดังกล่าว

๓.๖ หลักที่ว่าบริการสาธารณะจะต้องมีความต่อเนื่อง (La Principe De Continuite Du Service Public) เพื่อมิให้กิจกรรมที่ฝ่ายปกครองทำลงเพื่อตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนด้านต่าง ๆ ต้องหยุดชะงัก กล่าวกันว่ารัฐที่ปล่อยให้การบริการสาธารณะหยุดชะงัก (Un Etat a Eclipses) เป็นรัฐที่อยู่ในภาวะล้มละลาย

บรรดากฎหมายที่กล่าวมาข้างต้นเป็นข้อจำกัดอำนาจกระทำการของฝ่ายปกครองโดยทั่วไป ไม่ว่าจะใช้อำนาจออกกฎ (Subordinate Legislation) ออกคำวินิจฉัยสั่งการ (Administrative Decision) ที่มีผลบังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ หรือกระทำการทางกายภาพ (Administrative Real Act) ใด ๆ ก็ตาม ฝ่ายปกครองจะต้องระมัดระวังไม่ให้กฎ คำวินิจฉัยสั่งการ หรือการกระทำทางกายภาพขัดต่อกฎหมายเหล่านี้

กล่าวโดยสรุปแล้วสาระสำคัญของหลักนิติรัฐมีอยู่ ๓ ประการ ดังนี้

๑. บรรดาการกระทำทั้งหลายขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจะต้องชอบด้วยกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจะต้องมีอำนาจสั่งการให้ราษฎรกระทำการ หรือละเว้นไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ต่อเมื่อพบบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน และจะต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้

๒. บรรดากฎหมายทั้งหลายที่องค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้น จะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของราษฎรนั้น จะต้องมีความระมัดระวังอย่างชัดเจนพอสมควรว่าให้องค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร องค์กรใดมีอำนาจล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ในกรณีใดและภายในขอบเขตอย่างไร และกฎหมายดังกล่าวจะต้องไม่ให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรเกินขอบเขตแห่งความจำเป็น เพื่อธำรงรักษาผลประโยชน์สาธารณะ

๓. การควบคุมไม่ให้กระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารขัดต่อกฎหมายก็ดี การควบคุมไม่ให้กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญก็ดี จะต้องเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการ ซึ่งมีความเป็นอิสระจากองค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร และองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ โดยองค์กรรัฐฝ่ายตุลาการซึ่งทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย หรือองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการซึ่งทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร อาจจะเป็นองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการอีกองค์กรหนึ่ง แยกต่างหากจากองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการ ซึ่งทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญาก็ได้

ข้อยกเว้นของหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย

แม้จะมีหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย แต่กฎหมายปกครองของประเทศทั้งหลายก็มักมีข้อยกเว้นหลักดังกล่าวอยู่บ้าง ซึ่งอาจแยกพิจารณาเป็น ๒ กรณี คือ ๑. การกระทำของรัฐบาล (Acte De Gouvernement) และ ๒. สถานการณ์สงคราม หรือ สถานการณ์ฉุกเฉิน (Circonstances Exceptionnelles) แต่ในที่นี้จะศึกษาเฉพาะกรณี “การกระทำของรัฐบาล” กรณีเดียว ส่วนพระราชกำหนดนั้น ผู้เขียนจะไม่กล่าวลงเข้าไปวิเคราะห์ เพราะเป็นเกณฑ์แห่งกฎหมายที่ฝ่ายบริหารสามารถออกได้โดยอาศัยอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญให้ไว้ คือ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้ ซึ่งรัฐธรรมนูญให้ไว้ใน ๒ กรณี คือ กรณีแรก ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ กรณีที่สอง ถ้ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร หรือเงินตรา ซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วน และลับ เพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน เมื่อได้ตราพระราชกำหนดแล้ว ระหว่างที่ยังไม่นำเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ก็ถือว่า พระราชกำหนดดังกล่าว เป็นนิติกรรมทางปกครองที่ฝ่ายปกครองตราขึ้น จึงอยู่ในอำนาจการพิจารณาว่าพระราชกำหนดดังกล่าวจะขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ อย่างไรก็ตาม เมื่อได้นำเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา และรัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้ว พระราชกำหนดนั้นก็จะมีผลเป็นพระราชบัญญัติ แต่ชื่อพระราชกำหนดจะไม่เปลี่ยนเป็นพระราชบัญญัติ

๑. การกระทำของรัฐบาล (Acte De Gouvernement)

การกระทำของรัฐบาล (Acte De Gouvernement) หมายความว่า การกระทำบางอย่างของรัฐ ซึ่งรัฐไม่ต้องรับผิดชอบ และเอกชนไม่อาจจะนำไปฟ้องต่อศาลได้ แม้ว่าจะทำให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนผู้อยู่ภายใต้ปกครองก็ตาม ทั้งนี้เพราะการกระทำของรัฐบาลมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างกับการกระทำในทางปกครอง ผู้ได้รับความเสียหายจึงไม่อาจถือเป็นเหตุฟ้องร้องรัฐได้

อนึ่ง แม้ศาลในประเทศทั้งหลายมักจะจำกัดอำนาจตัวเอง ไม่ก้าวล่วงเข้าไปพิจารณา วินิจฉัยการกระทำขององค์การทางการเมืองในเรื่องสำคัญ ๆ ซึ่งปรากฏออกมาเป็นทฤษฎีกฎหมายต่าง ๆ เช่น ในอังกฤษและในฝรั่งเศส รู้จักกันในนามของทฤษฎีการกระทำของรัฐบาล (Theory of Acts of Government หรือ Acte De Gouvernement) ในสหรัฐอเมริกา รู้จักในนามทฤษฎีปัญหาในการเมือง (Theory of Political Questions) สำคัญสำคัญของทฤษฎีเหล่านี้รวมกันก็คือ ศาลปฏิเสธที่จะเข้าไปควบคุมการกระทำทางการเมืองบางอย่าง

๑.๑ การกระทำของรัฐบาลในกฎหมายฝรั่งเศส

ในฝรั่งเศสนั้น ศาลปกครอง และศาลยุติธรรมปฏิเสธไม่ยอมควบคุมสิ่งที่เรียกกันว่า การกระทำของรัฐบาล (Acte De Gouvernement) ซึ่งได้แก่การกระทำต่อไปนี้ ๑. การกระทำที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับสภา ๒. การกระทำที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

๑.๒ ทฤษฎีปัญหาทางการเมืองในสหรัฐอเมริกาและการกระทำของรัฐบาลในอังกฤษ

ในสหรัฐอเมริกา ศาลทั้งหมดในสหรัฐอเมริกาเคยปฏิเสธที่จะวินิจฉัยว่า รูปแบบรัฐบาลใดจึงจะเป็นสาธารณรัฐตามที่รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาคำหนดไว้ (คดี Uther v. Borden, 7How. 1U.S. 1859) รวมตลอดไปจนถึงการกระทำในส่วนที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่าง

ฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ การสั่งการใช้กำลังทหารและการกระทำของรัฐบาลที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในอังกฤษนั้น ตั้งแต่ศาลอังกฤษปฏิเสธไม่ยอมรับตัดสินคดีที่ดยุค ออพยอค (Duke of York) ร้องว่า ตนมีสิทธิที่จะขึ้นเสวยราชย์ในปี ๑๔๖๐ เป็นต้นมา (คดี The Duke of York's Claim to The Crown, 5 Rotuli Par. 373 (1460)) ศาลอังกฤษก็ปฏิเสธที่จะเข้าควบคุมการกระทำทางการเมืองเช่นกัน

๑.๓ การกระทำที่ไม่ถูกควบคุมในประเทศไทย

ในประเทศไทยมีแนวคำพิพากษาของศาลฎีกาและกฎหมายบางฉบับ โดยเฉพาะพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.๒๕๒๒ ได้วางแนวทางจำกัดอำนาจศาลและคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่จะพิจารณาเรื่องบางเรื่องที่เป็นกรกระทำขององค์กรทางการเมืองไว้ เช่น กรณีการยุบสภา มีคำพิพากษาฎีกาที่ ๑๐๓/๒๕๒๑ วินิจฉัยว่า โจทก์ฟ้องว่า คณะรัฐมนตรีกับพวกยุบสภาผู้แทนราษฎร โดยไม่มีผลบังคับขอให้รัฐบาลชุดก่อนรับดำเนินการต่อไป เมื่อใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.๒๕๒๐ แล้ว ก็ไม่มีประโยชน์ที่จะพิจารณาศาลฎีกาโจทก์ต่อไป ศาลฎีกาจำหน่ายคดีได้ สำหรับกรณีที่ศาลฎีกาวางหลักการไม่เข้าไปควบคุมการกระทำบางอย่างของนายกรัฐมนตรีที่ใช้อำนาจ เช่น คำพิพากษาฎีกาที่ ๑๗๙๒/๒๕๑๒, ๑๗๘๕/๒๕๑๓, ๒๒๙๑/๒๕๑๙, ๘๖๐/๒๕๒๕ และ ๑๖๔๐/๒๕๓๑

ส่วนในเรื่องการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.๒๕๒๒ นั้นก็มีมาตรา ๒๐(๑) กำหนดห้ามมิให้รับพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ “ที่มีลักษณะเป็นไปในทางนโยบายโดยตรง ซึ่งรัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา” และที่ “คณะรัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล มีมติเด็ดขาดแล้ว” จะเห็นได้ว่า ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.๒๕๒๒ มาตรา ๒๐(๑) ได้วางหลักการเกี่ยวกับการกระทำที่ไม่อาจจะร้องทุกข์ได้ โดยมีหลักการและแนวความคิดว่า หลักกฎหมายปกครองต้องเป็นหลักกฎหมายที่แยก “งานนโยบาย” ออกจาก “งานประจำ” ได้ โดยงานนโยบายนั้นไม่อยู่ในความควบคุมของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เพราะงานนโยบายเป็นเรื่องที่รัฐบาลจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา ซึ่งมีกลไกและการควบคุมเป็นพิเศษแตกต่างออกไป

๒. สถานการณ์สงคราม หรือสถานการณ์ฉุกเฉิน (Circonstances Exceptionnelles)

ระบบกฎหมายทั้งหลายยอมรับให้ฝ่ายปกครองดำเนินการใช้อำนาจได้ตามความจำเป็นของสถานการณ์ โดยไม่ต้องเคารพหลักความชอบด้วยกฎหมายเคร่งครัดนัก แต่อย่างไรก็ดี ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจในยามสงครามและในสถานการณ์ไม่ปกตินี้ เป็นแต่เพียงข้อยกเว้นในกรณีที่มีเหตุจำเป็นที่จะต้องผ่อนคลายนัยที่ว่าการกระทำในทางปกครองต้องเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ไม่หมายความว่าต้องงดใช้หลักนี้โดยสิ้นเชิง หากเป็นแต่เพียงว่าการจำกัดอำนาจของฝ่ายปกครองน้อยกว่าในยามปกติ ฝ่ายปกครองจะมีอำนาจมากขึ้น แต่ฝ่ายปกครองก็ต้องไม่ปฏิบัติให้เกินขอบเขตแห่งอำนาจที่ขยายออกไป มิฉะนั้นอาจจะถูกฟ้องร้องต่อศาลได้ ถ้าเป็นการกระทำที่เกินขอบเขต หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด ซึ่งในกรณีนี้ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติกฤษฎีกาศึกษา พ.ศ.๒๔๕๗ และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.๒๕๔๘ ที่รัฐบาลได้ประกาศให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ที่ผ่านมา

สรุปการกระทำของรัฐบาลในประเทศไทย

การกระทำของรัฐบาลมีความหมายค่อนข้างกว้างขวาง แต่พอจะสรุปที่มองเห็นเป็นรูปธรรมได้แก่ การกระทำในทางการเมือง การกระทำในส่วนที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ การสั่งการใช้กำลังทหารในการป้องกันประเทศ และการกระทำของรัฐบาลที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ส่วนในเรื่อง “งานนโยบาย” ควรพิจารณาเป็นเรื่อง ๆ ไป เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชน โดยศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้กำหนดและวางหลักว่าการกระทำอันใด ถือว่าเป็นการกระทำของรัฐบาล เพราะงานนโยบายบางอย่างอาจมีผลกระทบต่อประชาชน สำหรับการกระทำของรัฐบาลในการออกพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน ฯ รัฐบาลไม่ต้องถูกควบคุมโดยศาลปกครอง ในการดำเนินการบางอย่างรัฐบาลไม่ต้องรับผิดชอบ และเอกชนไม่อาจนำไปฟ้องต่อศาลได้

๑. เมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครอง แนวความคิดเรื่อง “งานนโยบาย” คงต้องจำกัดให้แคบลงกว่าเดิม มิฉะนั้นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชนก็จะเสียไป เพราะอะไรๆ ก็อาจกลายเป็น “งานนโยบาย” ได้หมด ซึ่งในเรื่องนี้ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนดุล ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า “ถ้าจะพิจารณาตามทฤษฎีที่ว่า การกระทำในทางปกครองต้องเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว การกระทำของรัฐบาลก็เท่ากับเป็นข้อยกเว้นของทฤษฎีนี้ ซึ่งนับว่าเป็นช่องโหว่อยู่บ้าง เพราะเท่ากับเปิดโอกาสให้รัฐกระทำการอันขัดต่อกฎหมายได้โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของหลักที่ว่า การกระทำในทางปกครองต้องเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย เท่ากับเป็นการยกเว้นให้ฝ่ายปกครองซึ่งกระทำการในนามของฝ่ายบริหารไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่ใช้ในยามปกติได้ในกรณีจำเป็น ด้วยเหตุนี้ จึงได้มีการจำกัดขอบเขตของการกระทำของรัฐบาลให้แคบลงทุกที เพื่อบังคับให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติตามกฎหมาย และเพื่อจำกัดขอบเขตการกระทำเช่นว่านี้ กฎหมายของประเทศต่าง ๆ จึงไม่พยายามที่จะให้คำนิยามว่า การกระทำของรัฐบาลคืออะไร และมีขอบเขตเพียงใด ซึ่งเป็นการให้ความอิสระแก่ศาลที่จะพิจารณาเป็นเรื่อง ๆ ไปตามควรแก่กรณี เพราะถ้ามีคำนิยามไว้แล้วก็อาจจะมีการตีความขยายขอบเขตการกระทำในการปกครองให้กลายเป็นการกระทำของรัฐบาลได้มากขึ้น ในทางปฏิบัติ ศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้กำหนด และวางหลักว่าการกระทำอันใดถือว่าเป็นการกระทำของรัฐบาล”

๒. เนื่องจากยังไม่มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้การกระทำนี้ถูกตรวจสอบโดยองค์กรอื่นนอกจากรัฐสภา ซึ่งเป็นการตรวจสอบทางการเมืองด้วยตนเอง ฉะนั้นประชาชนทั้งหลายควรมีหน้าที่ช่วยกันตรวจสอบการกระทำของรัฐบาล เนื่องจากประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยโดยผ่านผู้แทนของตนเอง ประชาชน จึงควรเป็นผู้ตรวจสอบการกระทำของรัฐบาลเอง

๓. หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการ

องค์กรตุลาการซึ่งมีหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทและควบคุมการกระทำต่าง ๆ ทั้งของเอกชนและของรัฐให้ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น องค์กรตุลาการจึงมีภารกิจหลักในการให้ความคุ้มครองแก่หลักความชอบด้วยกฎหมายให้เกิดเป็นผลจริงขึ้น โดยเพิกถอนการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมาย และหากการกระทำนั้นก่อความเสียหาย ก็ต้องพิพากษาให้ผู้กระทำต้องชดเชยค่าเสียหายด้วย ดังนั้น ในนิติรัฐจึงถือว่า “อิสระ” ขององค์กรตุลาการที่ไม่ต้องตกอยู่ในอำนาจครอบงำของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติเป็นสิ่งจำเป็น เพราะองค์กรตุลาการจะเป็นผู้ตรวจสอบควบคุมองค์กรอื่นเพื่อ

คุ้มครองหลักความชอบด้วยกฎหมายนั่นเอง แต่ในอีกด้านหนึ่ง องค์การตุลาการเองก็ต้องเคารพหลักความชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน ด้วยเหตุนี้ในระบบกฎหมายต่าง ๆ จึงต้องมีกลไกคอยตรวจสอบควบคุมการกระทำขององค์การตุลาการให้ชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกับการกระทำขององค์กรอื่น นอกจากนี้ ฝ่ายตุลาการต้องผูกพันต่อการใช้กฎหมายให้เป็นไปตามหลักความเสมอภาคของการใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ รูปแบบของการใช้กฎหมายตามหลักความเสมอภาคดังกล่าวมี ๓ รูปแบบ ดังนี้

๓.๑ ฝ่ายตุลาการจะต้องไม่พิจารณาพิพากษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งหมายความว่า บุคคลย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้มีการใช้กฎหมายให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติในลักษณะของการบังคับในเรื่องนั้น ๆ กล่าวคือ ฝ่ายตุลาการจะต้องใช้กฎหมายให้เป็นไปตามองค์ประกอบและผลของกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ

๓.๒ ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน และใช้ให้ตรงกับข้อเท็จจริงในกรณีของตน ในกรณีนี้ เป็นการเรียกร้องให้ฝ่ายตุลาการยอมรับการผูกพันตนอย่างเคร่งครัดต่อกฎหมาย แม้ว่ากฎหมายจะอนุญาตให้คำนึงถึงข้อเท็จจริงอันเป็นลักษณะพิเศษในกรณีใดกรณีหนึ่งก็ตาม

๓.๓ ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้ดุลพินิจโดยปราศจากข้อบกพร่อง ในกรณีนี้ หมายความว่า บุคคลย่อมมีสิทธิเรียกร้องเท่าเทียมกันต่อฝ่ายตุลาการ ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้มีการใช้ดุลพินิจโดยเรียกร้องให้ฝ่ายตุลาการใช้ดุลพินิจโดยปราศจากข้อบกพร่องใด ๆ ทั้งสิ้น

๔. หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

หลักนิติรัฐมีความเกี่ยวข้องกับสิทธิและเสรีภาพเป็นอย่างยิ่ง ในรัฐที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยส่วนใหญ่จะยอมรับหลักความเป็นอิสระของประชาชนในการที่จะพัฒนาบุคลิกภาพของตนเอง และเพื่อให้ประชาชนมีอิสระในการพัฒนาบุคลิกภาพของแต่ละคน รัฐจึงต้องให้ความเคารพต่อขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพของประชาชนแต่ละคน การแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รัฐจะกระทำได้อีกก็ต่อเมื่อมีกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนตามหลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยแล้วเท่านั้น จึงจะสามารถกระทำได้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลให้มีผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง จึงได้มีการนำหลักการแบ่งแยกอำนาจมาใช้เพื่อความมุ่งหมายจะให้อำนาจแต่ละอำนาจควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกัน และเพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับการรับรองคุ้มครอง นอกจากหลักการแบ่งแยกอำนาจแล้ว ยังมีหลักการอื่น ๆ อีกหลายหลักการที่เป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมิให้ถูกละเมิดจากอำนาจของรัฐ เช่น การตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องมีผลบังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง การกำหนดให้ระบอบบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ในกฎหมาย หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพมิได้ และหลักประกันที่สำคัญ คือ หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยองค์การตุลาการ ซึ่งถือว่าเป็นสาระสำคัญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชน เพราะการคุ้มครองหรือหลักประกันทั้งหลายจะไม่มี ความหมาย หากไม่ทำให้สิทธิโต้แย้งการกระทำของรัฐแก่ประชาชน และ

มิให้องค์กรศาลซึ่งเป็นองค์กรที่เป็นกลางในการเข้ามาควบคุมตรวจสอบการกระทำของรัฐที่ถูกโต้แย้งว่าละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล

จากที่กล่าวมา หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพจึงเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐ ทั้งนี้ เพราะศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นหลักการสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ดังนั้นการกระทำของรัฐทั้งหลายจึงต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับคุณค่าอันสูงสุดของรัฐธรรมนูญ เพราะมนุษย์เป็นเป้าหมายในการดำเนินการของรัฐ มิใช่เป็นเพียงเครื่องมือในการดำเนินการของรัฐ การดำรงอยู่ของรัฐย่อมดำรงอยู่เพื่อมนุษย์ มิใช่มนุษย์ดำรงอยู่เพื่อรัฐ ด้วยเหตุนี้เอง สิทธิและเสรีภาพจึงเป็นรากฐานที่สำคัญของรัฐที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ยึดถือในระบบนิติรัฐ

๑. หลักการประกันสิทธิและเสรีภาพของบุคคล

สิทธิและเสรีภาพซึ่งรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น เป็นสิทธิและเสรีภาพที่เรียกว่าสิทธิขั้นพื้นฐาน คือ เป็นสิทธิติดตัวมนุษย์ ซึ่งไม่มีใครพรากไปจากตัวมนุษย์ได้ รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจที่จะยกเลิกเพิกถอนสิทธิประการนี้ได้ และไม่สามารถที่จะจำกัด หรือรุกรานสิทธิและเสรีภาพนี้ได้ตามอำเภอใจ เว้นแต่กฎหมายตามคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภาจะอนุญาตให้ทำได้เท่านั้น ในลักษณะนี้ การมีสิทธิและเสรีภาพของราษฎรจึงเป็นหลักการมีอำนาจของเจ้าหน้าที่ที่จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของราษฎร จึงเป็นข้อยกเว้น กล่าวคือ สำหรับราษฎร ถ้าไม่มีกฎหมายห้าม ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะกระทำการ หรืองดเว้นกระทำการต่าง ๆ ได้ แต่สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีอำนาจไปจำกัดหรือรุกรานสิทธิและเสรีภาพของราษฎรได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน

๑.๑ ความหมายของสิทธิและเสรีภาพ

บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญนั้น เป็นหัวใจสำคัญและเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ และถือว่าเป็นสิทธิและเสรีภาพที่มนุษย์จำเป็นจะต้องมีเพื่อพัฒนาบุคลิกภาพของตน ทั้งในทางกายภาพและในทางจิตใจ ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเห็นควรต้องศึกษาถึงความหมายของคำว่า “สิทธิ” และ “เสรีภาพ” ว่ามีสาระสำคัญอย่างไรบ้าง ดังนี้

สิทธิ ตามความหมายทั่วไป หมายความว่า ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ กล่าวคือ เป็นประโยชน์ที่กฎหมายรับรองว่ามีอยู่และเป็นประโยชน์ที่กฎหมายคุ้มครอง โดยการคุ้มครอง มิให้มีการละเมิดสิทธิ รวมทั้งบังคับให้เป็นไปตามสิทธิในกรณีที่มีการละเมิดด้วย

ส่วนเสรีภาพ ตามความหมายทั่วไป หมายความว่า ภาวะของมนุษย์ที่ไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของผู้อื่น หรือภาวะที่ปราศจากการถูกหน่วงเหนี่ยวขัดขวาง กล่าวคือ บุคคลใดบุคคลหนึ่ง ย่อมมีเสรีภาพอยู่ตราบเท่าที่เขาไม่ถูกบังคับให้กระทำในสิ่งที่เขาไม่ประสงค์จะกระทำ หากพิจารณาสิทธิและเสรีภาพตามความหมายทั่วไปดังกล่าวข้างต้นนั้นทำให้เห็นได้ว่า การที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเมื่อมีสิทธิและเสรีภาพแล้ว บุคคลนั้นย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในการกำหนดการดำเนินวิถีชีวิตของตน โดยปราศจากการแทรกแซงหรือครอบงำจากบุคคลอื่น โดยที่บุคคลนั้นสามารถที่จะเรียกร้องต่อบุคคลอื่นให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการใด ๆ ที่จะมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตนเองได้

นอกจากสิทธิและเสรีภาพตามความหมายทั่วไปดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ก่อให้เกิดหน้าที่ต่อรัฐ โดยการที่รัฐรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพเหล่านั้นเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ในรัฐธรรมนูญ

สิทธิตามรัฐธรรมนูญ หมายความว่า อำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดได้บัญญัติให้การรับรองคุ้มครองปกป้องบุคคลในอันที่จะกระทำการใดหรือไม่กระทำการใด การให้อำนาจแก่ปัจเจกบุคคลดังกล่าวได้ ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องที่จะไม่ให้บุคคลใดแทรกแซงในสิทธิตามรัฐธรรมนูญของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรียกร้องต่อองค์กรของรัฐมิให้แทรกแซงในขอบเขตสิทธิของตน ในบางกรณีการรับรองดังกล่าวได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องให้รัฐดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง^๑ และเสรีภาพ ตามรัฐธรรมนูญหมายความว่า อำนาจที่บุคคลนั้นมีอยู่เหนือตนเองในการตัดสินใจที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยปราศจากการแทรกแซง หรือครอบงำจากบุคคลอื่น เสรีภาพจึงไม่ก่อให้เกิดหน้าที่ต่อบุคคลอื่นแต่อย่างใด

การที่รัฐได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพไว้ในรัฐธรรมนูญมีผลให้สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวมีสถานะเป็นกฎเกณฑ์ในระดับรัฐธรรมนูญที่มีผลผูกพันต่อองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐทุกองค์กร โดยองค์กรของรัฐมีหน้าที่รับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล กล่าวคือ โดยหลักแล้ว องค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ต้องละเว้นกระทำการใด ๆ ที่มีผลเป็นการแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพของบุคคล เว้นแต่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือบทบัญญัติกฎหมายให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้ เช่น องค์กรนิติบัญญัติไม่สามารถตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้ หากรัฐธรรมนูญไม่ได้ให้อำนาจแก่องค์กรนิติบัญญัติตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้น หรือองค์กรฝ่ายบริหารไม่สามารถใช้อำนาจปกครองออกกฎหมายหรือคำสั่งใด ๆ ที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้ หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจกระทำการนั้นไว้

๑.๒ ประเภทของสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญของรัฐที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยบัญญัติรับรองให้แก่ประชาชน อาจจำแนกออกเป็นหลายประเภท ซึ่งขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ที่ใช้พิจารณา จำแนกประเภทของสิทธิและเสรีภาพ โดยหลักเกณฑ์ในการจำแนกประเภทสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญประเภทหนึ่ง คือ การจำแนกประเภทของสิทธิและเสรีภาพโดยการพิจารณาจากผู้ทรงสิทธิ หลักเกณฑ์นี้จะแบ่งแยกประเภทของสิทธิและเสรีภาพ โดยพิจารณาว่าสิทธิใดควรจะให้กับบุคคลทุกคน และสิทธิใดควรจะจำกัดให้เฉพาะพลเมืองของชาตินั้นเท่านั้น การจำแนกสิทธิและเสรีภาพประเภทนี้นำไปสู่การกำหนดขอบเขตในการคุ้มครองของสิทธิแต่ละประเภทนั่นเอง

การจำแนกประเภทของสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ โดยพิจารณาจากผู้ซึ่งได้รับสิทธิตามรัฐธรรมนูญหรือบุคคลซึ่งรัฐธรรมนูญมุ่งที่จะให้ความคุ้มครอง อาจจำแนกได้ ๒ ประการ คือ สิทธิมนุษยชน และสิทธิพลเมือง โดยสิทธิมนุษยชน คือ สิทธิที่รัฐธรรมนูญมุ่งที่จะให้ความคุ้มครองแก่ทุก ๆ คน โดยมีได้แบ่งแยกว่าบุคคลนั้นจะเป็นคนของชาติใด เชื้อชาติใด หรือศาสนาใด

^๑บรรเจิด สิงคะเนติ. “หลักพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๔๐”. (กรุงเทพฯ : วิทยุชน, ๒๕๔๗). หน้า ๔๙.

หากบุคคลนั้นเข้ามาอยู่ในขอบเขตอำนาจรัฐที่ใช้รัฐธรรมนูญของประเทศนั้น บุคคลนั้นย่อมได้รับความคุ้มครอง^๒ สิทธิมนุษยชนเป็นคุณลักษณะประจำตัวของมนุษย์ทุกคน เป็นสิทธิและเสรีภาพตามธรรมชาติที่เป็นของมนุษย์ เช่น สิทธิในชีวิต ร่างกาย เสรีภาพในเคหสถาน สิทธิในครอบครัว เสรีภาพในการนับถือศาสนา เสรีภาพในการศึกษาอบรม เสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา สิทธิในทรัพย์สิน และเสรีภาพในการทำสัญญาก่อตั้งนิติสัมพันธ์ระหว่างกัน เป็นต้น ซึ่งสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้มนุษย์ไม่สามารถสละได้ และไม่มีบุคคลใดหรือคณะบุคคลใดที่จะมีอำนาจทำลายสิทธิและเสรีภาพประเภทนี้ได้เช่นเดียวกัน^๓ ส่วนสิทธิพลเมือง คือ สิทธิที่รัฐธรรมนูญได้ให้ความคุ้มครองเฉพาะบุคคลที่เป็นพลเมืองของรัฐนั้นเท่านั้น^๔ สิทธิพลเมืองจึงเกิดขึ้นมาหลังจากที่รัฐเกิดขึ้นแล้ว โดยสิทธิพลเมืองเป็นสิทธิและเสรีภาพที่สืบเนื่องมาจากสิทธิมนุษยชน เช่น สิทธิที่เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐหรืออีกนัยหนึ่ง คือ บรรดาสิทธิและเสรีภาพทางการเมือง ซึ่งได้แก่ เสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองตามวิถีทางของรัฐเสรีประชาธิปไตย สิทธิเลือกตั้ง และสมัครรับเลือกตั้ง เป็นต้น^๕

สิทธิและเสรีภาพของบุคคล เป็นเครื่องมือสำคัญในการกำหนดวิถีชีวิตของตน ซึ่งหากบุคคลไม่มีสิทธิและเสรีภาพแล้ว การดำเนินตามวิถีชีวิตของบุคคลก็ต้องถูกแทรกแซง หรือครอบงำจากบุคคลอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ใช้อำนาจรัฐ ดังนั้น รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยทุกรัฐ จึงมีบทบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้ เพื่อให้การกำหนดวิถีชีวิตของบุคคลเป็นไปได้ด้วยดี และให้แต่ละบุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพในด้านต่าง ๆ ได้ตามใจปรารถนาของตน โดยสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองและคุ้มครองนี้เรียกว่า “สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน” (Fundamental Rights and Liberties) หรือ “สิทธิขั้นพื้นฐาน” (Fundamental Rights)

๑.๓ หลักการประกันสิทธิและเสรีภาพ

หลักประกันสิทธิและเสรีภาพได้มีบัญญัติไว้ชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ได้รับการขนานนามว่า “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” และแม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้จะได้ถูกยกเลิกแล้วก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญฉบับต่อมา คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ก็ได้มีบทบัญญัติที่รับรองคุ้มครองสิทธิและ

^๒บรรเจิด สิงคะเนติ. เรื่องเดิม. หน้า ๕๓.

^๓วราพจน์ วิศรุตพิชญ์. สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐.

หน้า ๔๔.

^๔บรรเจิด สิงคะเนติ. เรื่องเดิม. หน้าเดียวกัน.

^๕วราพจน์ วิศรุตพิชญ์. เรื่องเดิม. หน้าเดียวกัน.

เสรีภาพของประชาชนไว้ในมาตรา ๒๙^๖ เช่นกัน และเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ถูกยกเลิก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔^๗ ก็ได้บัญญัติให้รับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองอยู่แล้วย่อมได้รับการคุ้มครอง ส่งผลให้บทบัญญัติเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ยังคงได้รับความคุ้มครอง บทบัญญัติมาตรา ๒๙ ดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญของการให้หลักประกันสิทธิและเสรีภาพ เนื่องจากว่าเป็นบทบัญญัติที่มีขึ้นเพื่อจำกัดมิให้องค์กรนิติบัญญัติและองค์กรอื่นที่ได้รับมอบอำนาจจากองค์กรนิติบัญญัติตรากฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ อื่นใด อันมีผลล่วงเข้าไปในแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยอำเภอใจ^๘ ปัจจุบันได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ ๒๐ โดยปรากฏเจตนารมณ์ในคำปรารภว่า “... ให้สถาบันศาลและองค์กรอิสระอื่นซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สุจริต เทียงธรรมและมีส่วนในการป้องกันหรือแก้ไขวิกฤติของประเทศตามความจำเป็นและความเหมาะสม การรับรอง ปกป้อง และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทยให้ชัดเจนและครอบคลุมอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น โดยถือว่าการมีสิทธิเสรีภาพเป็นหลักการจำกัดตัดสิทธิเสรีภาพเป็นข้อยกเว้น แต่การใช้สิทธิเสรีภาพดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์เพื่อคุ้มครองส่วนรวม ...” ดังนั้น การรับรองสิทธิและเสรีภาพ จึงเป็นไป

^๖รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๒๙ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม.”

^๗มาตรา ๔ ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้

^๘วรเจตน์ ภาคีรัตน์. “เงื่อนไขการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน “มาตรการ” ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย,” *วารสารนิติศาสตร์*, (๒๕๕๓). หน้า ๑๘๕.

ตามมาตรา ๒๕^๙ และการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพจึงเป็นไปตามตามมาตรา ๒๖^{๑๐} ของตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ดังนั้น สาระสำคัญของหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพที่เป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจองค์กรนิติบัญญัติในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ดังนี้จึงประกอบไปด้วย

๑. หลักความพอสมควรแก่เหตุ

หลักความพอสมควรแก่เหตุ หมายถึง หลักการที่ห้ามมิให้องค์กรของรัฐใช้อำนาจรัฐที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควร หรือใช้อำนาจนั้นอย่างอำเภอใจ หากแต่องค์กรของรัฐต้องใช้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลให้พอเหมาะพอประมาณกับสภาพของข้อเท็จจริง ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐมีอำนาจตามกฎหมายที่จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้ เพื่อวัตถุประสงค์ต่าง ๆ แต่บุคคลไม่จำเป็นต้องสละสิทธิและเสรีภาพของตนเกินกว่าความจำเป็น ดังนั้น องค์กรของรัฐไม่สามารถใช้อำนาจรัฐให้มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรได้ และต้องไม่ก่อให้เกิดภาวะแก่บุคคลเกินกว่าความจำเป็นในการพิจารณาว่าองค์กรของรัฐใช้อำนาจรัฐอย่างอำเภอใจ หรือมาตรการของรัฐมีผลจำกัดสิทธิและเสรีภาพหรือเป็นการสร้างภาระให้กับบุคคลเกินกว่าความจำเป็นหรือไม่นั้น จะต้องนำสาระสำคัญของหลักความพอสมควรแก่เหตุมาเป็นหลักเกณฑ์ในการวินิจฉัย ซึ่งสาระสำคัญของหลักความพอสมควรแก่เหตุ ประกอบด้วยหลักเกณฑ์ ๓ ประการ ได้แก่ (๑) หลักความสัมฤทธิ์ผล (๒) หลักความจำเป็น (๓) หลักความพอสมควรแก่เหตุ ในความหมายอย่างแคบ โดยหลักเกณฑ์แต่ละประการมีสาระสำคัญดังนี้

๑.๑ หลักความสัมฤทธิ์ผล หมายถึง หลักที่เรียกร้องว่ามาตรการที่องค์กรของรัฐกำหนดขึ้น อันมีผลจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลหรือก่อให้เกิดภาระหน้าที่แก่บุคคลนั้น จะต้องเป็นมาตรการที่ทำให้วัตถุประสงค์ของรัฐในการใช้บังคับมาตรการดังกล่าวบรรลุผลได้ หรือเป็น

^๙ มาตรา ๒๕ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำการนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น

สิทธิหรือเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ แม้ยังไม่มีกฎหมายฉบับนั้นขึ้นใช้บังคับ บุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

^{๑๐} มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุมเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

มาตรการที่ก่อให้เกิดผลตามที่องค์กรของรัฐมุ่งประสงค์ได้จริง หากมาตรการใดเห็นได้ชัดเจนว่าไม่สามารถทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการได้ มาตรการนั้นย่อมขัดต่อหลักความสัมฤทธิ์ผล

๑.๒ หลักความจำเป็น หมายถึง หลักการที่กำหนดว่ามาตรการของรัฐอันมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้น จะต้องเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดความเสียหาย หรือสร้างภาระให้แก่บุคคลน้อยที่สุด ดังนั้น เมื่อองค์กรของรัฐจะนำมาตรการใด ๆ มาบังคับใช้กับบุคคล และมาตรการดังกล่าวเป็นมาตรการที่ชอบด้วยหลักความสัมฤทธิ์ผล กล่าวคือ เป็นมาตรการที่ทำให้วัตถุประสงค์ของรัฐสำเร็จลุล่วงได้ หากมาตรการดังกล่าวมีมากกว่าหนึ่งมาตรการ และในบรรดามาตรการต่าง ๆ เหล่านี้มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลมากน้อยแตกต่างกัน องค์กรของรัฐจะต้องเปรียบเทียบผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพที่เกิดจากบรรดามาตรการเหล่านั้นว่ามาตรการใด ก่อให้เกิดความรุนแรงต่อสิทธิและเสรีภาพน้อยที่สุด และต้องเลือกใช้บังคับมาตรการที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพน้อยที่สุด มาตรการดังกล่าวจึงจะถือได้ว่าเป็นมาตรการที่จำเป็น อย่างไรก็ตาม หากปรากฏว่ามาตรการที่รัฐจะนำมาใช้บังคับกับบุคคลนั้น มีเพียงมาตรการเดียวที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐได้ มาตรการดังกล่าวย่อมถือว่าเป็นมาตรการที่จำเป็น เพราะไม่มีกรณีที่ต้องเปรียบเทียบผลกระทบบนของมาตรการต่าง ๆ ต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล เพื่อเลือกใช้มาตรการใด มาตรการหนึ่งที่มีความรุนแรงน้อยที่สุด

๑.๓ หลักความพอสมควรแก่เหตุ ในความหมายอย่างแคบ หมายถึง หลักการซึ่งกำหนดให้องค์กรของรัฐที่จะใช้มาตรการใด ๆ อันอาจเกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ต้องชั่งน้ำหนักระหว่างผลประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับการบังคับใช้มาตรการนั้น กับความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับบุคคลหรือผลประโยชน์ที่บุคคลต้องสูญเสียไป ว่าประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับนั้นมีน้ำหนักมากกว่าความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับปัจเจกบุคคลหรือไม่ หากมาตรการดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลมากกว่าก่อให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณะแล้ว แม้ว่ามาตรการนั้นจะมีประโยชน์ต่อสาธารณะอยู่บ้าง หรือเป็นมาตรการที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการและก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลน้อยที่สุด แต่มาตรการดังกล่าวย่อมขัดต่อหลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบ เพราะเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดผลร้ายมากกว่าผลดี องค์กรของรัฐย่อมไม่สามารถใช้บังคับมาตรการดังกล่าวกับบุคคลได้

๒. หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพมิได้

กฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนต้องไม่จำกัด หรือให้อำนาจฝ่ายบริหารจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน จนกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพนั้นด้วย ถึงแม้ว่าฝ่ายนิติบัญญัติจะมีอำนาจตามรัฐธรรมนูญที่จะตรากฎหมายจำกัด หรือให้อำนาจฝ่ายบริหารมาจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นหรือเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะได้ก็ตาม แต่หาได้มีอำนาจตัดหรือเพิกถอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วยไม^{๑๑} ซึ่งการที่จะรู้ว่าการจำกัดสิทธิเสรีภาพโดยกฎหมายลักษณะใดจึงจะเรียกว่า

^{๑๑}ธีระ สุธีวรานุ. “การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรอง”. วารสารนิติศาสตร์. ปีที่ ๒๙ (ฉบับที่ ๔), ๒๕๔๒. หน้า ๕๘๐.

กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้น จะต้องพิจารณาเป็นรายสิทธิและเสรีภาพไป ไม่อาจกำหนดเป็นนิยามเพื่อใช้ทั่วไปกับสิทธิและเสรีภาพทุกประเภทได้ ทั้งนี้ จะต้องพิจารณาระดับความเข้มข้นรุนแรงของกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพ กับลักษณะของสิทธิและเสรีภาพนั่นเอง ประกอบกัน ตัวอย่างเช่น สาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพในร่างกาย ย่อมจะได้รับความกระทบกระเทือนหากองค์กรนิติบัญญัติตรากฎหมายให้มีการลงโทษโดยการทรมาน การขังคุกมีด การตัดหรือทำลายอวัยวะ สิทธิและเสรีภาพในทางวิชาการ ย่อมถูกกระทบกระเทือนจนถึงแก่น ถ้าหากมีการตรากฎหมายห้ามมิให้มีการวิจัยหรือเผยแพร่ผลงานวิจัย เป็นต้น

หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ จะต้องมิผลเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญมุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติต้องการออกกฎหมายที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนแล้ว มิอาจจะออกตามอำเภอใจของตนได้ ดังนั้น กฎหมายดังกล่าวจึงต้องมีผลเป็นการทั่วไป และจะใช้บังคับเพื่อกรณีใดกรณีหนึ่งเป็นการเฉพาะมิได้ ซึ่งในกรณีของลักษณะกฎหมายที่เป็นการทั่วไปนั้น จะหมายถึงว่า การออกกฎหมายจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นนั้น จะต้องไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ กล่าวคือ กฎหมายต้องเหมือนกันสำหรับทุกคน แต่มิได้หมายความว่า กฎหมายนั้นจะต้องใช้บังคับแก่ประชาชนทุกคนเหมือนกันหมด โดยที่บุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญเดียวกัน จะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเดียวกัน ในขณะที่บุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญที่ต่างกันจะต้องได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน ซึ่งหลักการดังกล่าวเป็นหลักการของหลักความเสมอภาค

๓. การจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิ

ในการที่องค์กรนิติบัญญัติจะตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ นั้น องค์กรนิติบัญญัติจะต้องอ้าง หรือระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจไว้ในกฎหมายฉบับนั้นด้วย หลักการดังกล่าวนี้มีขึ้นเพื่อเตือนให้องค์กรนิติบัญญัติตระหนักว่า ตนกำลังตรากฎหมายล่วงล้ำแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนอยู่ เพื่อที่องค์กรนิติบัญญัติจะได้ตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพเฉพาะที่ตนต้องการจริง ๆ เท่านั้น และเพื่อเป็นเครื่องช่วยในการใช้และตีความกฎหมายด้วย การฝ่าฝืนไม่ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ส่งผลให้กฎหมายฉบับนั้นขัดรัฐธรรมนูญ โดยเหตุนี้ย่อมต้องถือว่ากฎหมายที่ได้รับการตราขึ้นโดยไม่ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจใช้บังคับไม่ได้ทั้งฉบับ

ปัจจุบัน สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ได้เพิ่มหลักการเกี่ยวกับใช้สิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนต้องไม่กระทบกระเทือน หรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ

ความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิ หรือเสรีภาพของบุคคลอื่น^{๑๒} ส่วนการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลนั้น ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมดจะเห็นได้ว่า หลักการดังกล่าวข้างต้น เป็นหลักพื้นฐานของการรับรองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการกระทำของรัฐซึ่งหลักดังกล่าว เป็นหลักที่กำหนดกรอบการออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติว่ากฎหมายที่ตราออกมาของฝ่ายนิติบัญญัติดังกล่าวนั้นต้องไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การที่ฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมาย หรือให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้นต้องไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญด้วย ถ้าบทกฎหมายดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญแล้วก็ถือว่าบทกฎหมายดังกล่าวใช้บังคับกับประชาชนมิได้

ความรับผิดของฝ่ายปกครอง

หลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพนั้นจะสัมฤทธิ์ผลก็ต่อเมื่อมีหลักความรับผิดของฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นระบบทั่วไปของความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองที่ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินกิจกรรมทางปกครอง เกิดขึ้นบ่อยและมีความสำคัญมาก จากการที่ฝ่ายปกครองได้แทรกแซงด้านต่าง ๆ มากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นในด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง กรณีนี้เป็นเหตุผลทางสังคม หรือในแง่ผลทางปฏิบัติ ส่วนเหตุผลในทางทฤษฎีของฝรั่งเศสนั้นส่วนใหญ่เห็นว่า ความรับผิดของฝ่ายปกครองเป็นผลสืบเนื่องมาจากหลักความเสมอภาคของพลเมืองต่อภาระของสาธารณะ (l' Egalite Des Citoyens Devant Les Charge Publique) ซึ่งอธิบายว่าการดำเนินกิจการบริการสาธารณะก็เพื่อประโยชน์ของราษฎรทุกคน จะให้ราษฎรคนใดคนหนึ่งรับภาระจากการดำเนินการดังกล่าวได้ เมื่อความเสียหายเกิดขึ้น ก็ต้องมีการเยียวยาความเสียหายนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การจ่ายค่าชดเชยให้แก่ผู้ได้รับความเสียหาย ในปัจจุบันนี้ระบบความรับผิดของฝ่ายปกครองได้รับการยอมรับด้วยวิธีการฟ้องต่อศาล เพื่อขอให้ฝ่ายปกครองจ่ายค่าทดแทนซึ่งฝ่ายปกครองมีหน้าที่ที่จะต้องจ่ายค่าทดแทนดังกล่าวให้แก่เอกชนผู้เสียหาย หลักดังกล่าวใช้กับฝ่ายปกครองทุกประเภท รวมทั้งนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนอื่น ๆ ด้วย ในช่วงตอนต้นศตวรรษที่ ๑๙ มีหลักสำคัญอยู่หลักหนึ่งคือ ความไม่ต้องรับผิดของอำนาจมหาชน (Irresponsabilite De La Puissance Publique) ซึ่งหมายความว่ารัฐไม่ต้องรับผิดใด ๆ ต่อความเสียหายที่ตนได้ก่อให้เกิดขึ้น ซึ่งถือเป็นเอกสิทธิ์ (Prerogatives) ประเภทหนึ่งของรัฐ อย่างไรก็ตาม แนวความคิดดังกล่าวก็ได้พัฒนาขึ้น จะเปลี่ยนเป็นฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบต่อผลกระทบของตน จากคำวินิจฉัยของศาลคดีขัดกัน (Tribunal Des Conflits) ที่ได้วางหลักสำคัญไว้ว่า รัฐต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นกับเอกชน อันเกิดจากการกระทำของผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ให้หน่วยงานทางปกครองที่จัดทำ

^{๑๒}รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๖๐. มาตรา ๒๕.

ฯลฯ

บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพหรือจากการกระทำความผิดอาญาของบุคคลอื่น ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาหรือช่วยเหลือจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

บริการสาธารณะ (คดี Blanco) โดยความรับผิดชอบดังกล่าวไม่เป็นเรื่องตามเกณฑ์ทั่วไป และต้องใช้กฎเกณฑ์พิเศษ หลังจากนั้น พัฒนาการด้านความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองก็เริ่มต้นขึ้นอย่างจริงจังในปี ค.ศ. ๑๙๐๕ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดก็ได้วินิจฉัยไว้ในคดี Tomaso Grecco ลงวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๑๙๐๕ ว่า รัฐต้องรับผิดชอบต่อการดำเนินกิจกรรมของตำรวจ จนกระทั่งในปัจจุบัน ความรับผิดชอบฝ่ายปกครองก็ขยายตัวกว้างออกไปครอบคลุมถึงกระบวนการยุติธรรม (รัฐบัญญัติ ลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๗๒)

๑. ผู้ที่ต้องรับผิดชอบในระบบของฝรั่งเศสนั้นยอมรับทั้งแนวทางการรับผิดชอบส่วนตัว (La Responsabilite Personnelle) ซึ่งเป็นความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ (Agents) ผู้ก่อให้เกิดความเสียหายนั้น และต้องชดใช้ค่าเสียหายจากทรัพย์สินของตนเอง และแนวทางการรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง (La Responsabilite de l'administration) ที่จะต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายอันเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของตน การยอมรับแนวทางทั้งสองก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมามากมาย ไม่ว่าจะเป็นปัญหาเรื่องความรับผิดชอบร่วมกัน (Cumul De Responsabilite) และปัญหาเรื่องการแบ่งความรับผิดชอบ (Partage Des Responsabilite) ระหว่างเจ้าหน้าที่กับหน่วยงานของฝ่ายปกครอง

๒. ประเภทของความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองอาจแยกออกได้เป็น ๒ ประเภทคือ ความรับผิดกรณีที่มีความผิด (La Responsabilite Pour Faute) และความรับผิดกรณีที่ไม่มีความผิด (La Responsabilite Sans Faute)

๒.๑ ความรับผิดกรณีที่มีความผิด (La Responsabilite Pour Faute)

แนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องการกระทำที่เป็นความผิด (La Faute) เป็นแนวความคิดพื้นฐานของระบบว่าด้วยความรับผิดชอบ ทั้งในระบบกฎหมายเอกชน และระบบกฎหมายมหาชน โดยหากไม่มีการกระทำผิดเกิดขึ้นก็ไม่มีความรับผิดชอบ แต่ถ้าหากมีผู้กระทำผิดก็ต้องมีบทลงโทษผู้กระทำผิด รวมทั้งเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากการกระทำผิดนั้นด้วย ดังนั้นเงื่อนไขความรับผิดในทางกฎหมายมหาชนก็เช่นเดียวกับกฎหมายแพ่ง คือ จะต้องประกอบด้วยเงื่อนไข ๓ ประการคือ ๑) มีความเสียหาย ๒) ความเสียหายที่เกิดขึ้นมีส่วนสัมพันธ์กับผู้ที่จะต้องรับผิด และ ๓) การกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายจะต้องมีลักษณะเข้าเงื่อนไขที่กำหนดไว้ว่ามีภาระผูกพันที่จะต้องชดใช้ค่าเสียหาย

ส่วนความเสียหายที่จะเกิดความรับผิดนั้น ต้องมีลักษณะดังนี้คือ ความเสียหายต้องแน่นอน (เช่นเดียวกับกฎหมายแพ่ง) เป็นความเสียหายที่พิเศษ กล่าวคือ กระทบกับบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือกลุ่มคนใดกลุ่มคนหนึ่ง เป็นความเสียหายที่ไม่ปกติ กล่าวคือ เกินกว่าระดับความขัดข้องเล็กน้อยจากการดำเนินงานของฝ่ายปกครอง และประการสุดท้ายต้องเป็นความเสียหายที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย

ข้อแตกต่างระหว่างความผิดของเจ้าหน้าที่และความผิดของหน่วยงาน

ศาลคดีขัดกันได้สร้างหลักขึ้นในคำวินิจฉัยคดี Pelletier ลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๗๓ ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจถูกดำเนินคดีในศาลยุติธรรมได้เฉพาะกรณีความผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ (Faute Personnelle) จากแนวคำวินิจฉัยดังกล่าว จึงมีการแบ่งแยกความผิดของเจ้าหน้าที่ และความผิดของหน่วยงานออกจากกัน โดยความผิดของหน่วยงาน (La Faute Du

Service) นั้น หมายความว่าถึง ความผิดที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานของหน่วยงานที่ไม่อาจแยกออกมาได้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้ใดเป็นผู้ทำผิด หรืออาจเกิดจากความเฉื่อยยาน (Inertie) ของการดำเนินงานตามปกติของหน่วยงานก็ได้ นอกจากนี้แล้ว ยังอาจเป็นกรณีที่เกิดจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองคนหนึ่งทำความผิดอันเนื่องมาจากการปฏิบัติงานตามปกติของหน่วยงานนั้น และเป็นความผิดที่เกิดจากหน้าที่ของหน่วยงานนั้นก็เป็นได้ ความผิดของหน่วยงานในที่นี้อาจเป็นความผิดประเภทการกระทำการออกคำสั่ง หรือการบริหารงานที่บกพร่องของฝ่ายปกครองก็ได้ ส่วนความผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ (La Faute Personnelle) นั้น เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่หย่อนสมรรถภาพ หรือบกพร่อง ละเลยต่อหน้าที่ของตน หรืออาจเป็นความผิดที่สามารถแยกออกได้ (Detachable) กับหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น ซึ่งหมายความว่า เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ของตน (Horsde La Fonction) มีวัตถุประสงค์อื่นนอกเหนือจากวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน เช่น มีเจตนาตอบโต้ หรือแก้แค้น เป็นต้น ดังนั้น ความผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่จึงอาจแยกได้เป็นสองกรณีคือ ความผิดส่วนตัวอย่างแท้จริง (La Faute Purement Personnelle) อันหมายถึงความผิดที่เป็นความรับผิดชอบอย่างแท้จริงของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำ ซึ่งความผิดดังกล่าวไม่มีความสัมพันธ์กับหน่วยงาน และความผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ (La Faute Personnelle) ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของหน่วยงาน แต่ก็เกิดจากความบกพร่องของเจ้าหน้าที่นั้น ซึ่งในกรณีหลังนี้ทำให้ทั้งหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ต้องร่วมกันรับผิดชอบ

ความรับผิดชอบร่วมกัน (Le Cumul De Responsabilite)

ทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดชอบร่วมกัน (La Theorie Ducumul De Responsabilite) เป็นสิ่งสำคัญสิ่งหนึ่งของหลักว่าด้วยความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง เพราะว่าในบางกรณีอาจเกิดทั้งความผิดของหน่วยงานและความผิดของเจ้าหน้าที่พร้อม ๆ กัน ทฤษฎีนี้ก่อให้เกิดความเกี่ยวพันสองลักษณะด้วยกันคือ ความเกี่ยวพันระหว่างฝ่ายปกครองกับผู้เสียหายกับความเกี่ยวพันระหว่างฝ่ายปกครองกับเจ้าหน้าที่ โดยในส่วนของความเกี่ยวพันระหว่างฝ่ายปกครองกับผู้เสียหายนั้น อาจเป็นได้ทั้งความเสียหาย ที่เกิดขึ้นอาจเกิดจากความผิดสองความผิดที่แยกออกจากกันได้ คือ ความผิดอันเกิดจากหน่วยงาน และความผิดที่เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ ซึ่งในกรณีดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดก็ได้วางหลักไว้ว่า ผู้เสียหายสามารถฟ้องหน่วยงานต่อศาลปกครอง และฟ้องเจ้าหน้าที่ต่อศาลยุติธรรม (คดี Anguet) ส่วนความเกี่ยวพันระหว่างฝ่ายปกครองกับเจ้าหน้าที่ของตนนั้น ศาลปกครองสูงสุดก็ได้วางหลักไว้ว่า ในกรณีที่ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหายสำหรับความผิดร่วมกัน (Le Cumul) โดยฝ่ายปกครองชดใช้ค่าเสียหาย ทั้งในส่วนที่เกิดจากความผิดของตนและในส่วนที่เกิดจากความผิดของเจ้าหน้าที่ ในกรณีดังกล่าวฝ่ายปกครองสามารถเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชดใช้เงินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่นั้น คืนให้ฝ่ายปกครองได้ (คดี Laruelle Et Delville)

๒.๒ ความรับผิดชอบกรณีไม่มีการกระทำความผิด

ในระบบกฎหมายปกครอง หลักเกี่ยวกับการที่ฝ่ายปกครองจะต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น อันมิได้มีที่มาจากกระทำความผิดของตนนั้น ถูกนำมาใช้กับการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองบางประเภท เช่น ความรับผิดชอบสำหรับการดำเนินการที่ก่อให้เกิดความเสียหาย (La Responsabilite Pour Risque) โดยคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดได้ วางหลักไว้ว่า รัฐจะต้อง

รับผิดชอบต่อความเสียหายจากอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นจากการทำงานให้แก่กรมกรที่ทำงานในโรงงานของรัฐ (คดี Cames) จากแนวคำวินิจฉัยดังกล่าว ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๘๘๘ ก็มีกรออกรัฐบัญญัติเกี่ยวกับอุบัติเหตุในการทำงาน

ในปัจจุบัน ความรับผิดชอบนี้ไม่มีการกระทำความผิดถูกนำมาใช้ในหลายกรณีดังต่อไปนี้

๑. ความรับผิดชอบต่อความเสียหายอันเกิดจากงานโยธาสาธารณะ (La Responsabilite Pour Dommages De Travaux Publics) ได้แก่ กรณีที่ความเสียหายเกิดขึ้นจากการดำเนินการจัดทำงานโยธาสาธารณะประเภทต่าง ๆ เช่น การก่อสร้างทางด่วนใกล้เคียงกับอาคาร ทำให้อาคารเสื่อมราคาเนื่องจากเกิดความไม่สะดวกเกินกว่าปกติของผู้อยู่อาศัยในอาคาร หรือความเสียหายอันเกิดจากการก่อสร้างถนน หรือความเสียหายอันเกิดจากความบกพร่องในการดูแลถนน ความเสียหายในกรณีนี้อาจเกิดกับบุคคลภายนอก (UnTtiers) ที่ไม่ได้รับประโยชน์จากงานโยธาสาธารณะนั้น บุคคลภายนอกสามารถเรียกค่าทดแทนความเสียหายจากฝ่ายปกครองได้ หากสามารถพิสูจน์ได้ว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นเป็นความเสียหายที่เชื่อมโยงมาจากงานที่ฝ่ายปกครองดำเนินการอยู่ และเป็นความเสียหายที่ไม่ได้เกิดจากความผิดของฝ่ายปกครอง ส่วนในกรณีที่ความเสียหายเกิดขึ้นกับผู้ใช้บริการสาธารณะ (Les Usagers) นั้น จะต่างจากกรณีที่ความเสียหายเกิดขึ้นกับบุคคลภายนอก เพราะผู้ใช้บริการสาธารณะเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์โดยตรงจากบริการสาธารณะ เช่น ผู้ใช้ถนนสาธารณะ อันได้แก่ คนเดินถนน คนขับรถยนต์ คนขี่จักรยาน เป็นต้น กรณีดังกล่าว ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองในกรณีไม่มีการกระทำความผิดอาจมีขึ้นได้ ในกรณีที่เกิดจากการดูแลถนนหนทางนั้นไม่ดี แต่ก็เป็นหน้าที่ของทั้งฝ่ายผู้ใช้บริการและฝ่ายปกครองจะต้องพิสูจน์ โดยฝ่ายผู้ใช้บริการจะต้องพิสูจน์ว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น

มีความเชื่อมโยงกับงานในหน้าที่ของฝ่ายปกครอง เช่น การตัดป้ายเตือนต่าง ๆ หรือสัญญาณต่าง ๆ บนถนนไม่เพียงพอ ทำให้เกิดอุบัติเหตุ ซึ่งฝ่ายปกครองเองก็จะต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าป้ายหรือสัญญาณต่าง ๆ นั้นเพียงพอแล้ว เป็นต้น

๒. ความรับผิดชอบต่อความเสียหายอันเกิดจากวัตถุหรือกิจกรรมที่เป็นอันตราย (La Responsabilite Pour Dommages Causes Par Des Choses Et Des Activites Dangereuses) เช่น การระเบิดในค่ายทหารที่ใช้เป็นที่เก็บอาวุธและวัตถุระเบิดจำนวนมาก ถ้าค่ายทหารดังกล่าวอยู่ไม่ไกลจากชุมชนเมืองเท่าใด เมื่อเกิดระเบิดขึ้นจึงทำให้ชุมชนเมืองดังกล่าวได้รับความเสียหาย แม้การระเบิดจะไม่ได้เกิดขึ้นจากความผิดของฝ่ายปกครอง แต่ผู้เสียหายก็จะต้องได้รับค่าทดแทนความเสียหาย (คดี Regnault - Desroziers) หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจใช้อาวุธปืนและก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลหรือทรัพย์สิน โดยบุคคลนั้นมีได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับ การปฏิบัติการของตำรวจนั้น แม้การปฏิบัติหน้าที่จะไม่มี ความผิดฝ่ายปกครองก็ต้องจ่ายค่าชดเชยความเสียหายให้แก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่ได้รับความเสียหายนั้น (คดี Consort Lecomte)

๓. ความรับผิดชอบต่อความเสียหายอันเกิดต่อผู้ร่วมดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ (La Responsabilite Pour Dommages Subis Par Les Collaborateurs Des Services Publics) หลักการในเรื่องนี้มีอยู่ว่า ฝ่ายปกครองจะต้องจ่ายค่าทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อตัวเจ้าหน้าที่อันเนื่องมาจากการทำงานของเจ้าหน้าที่ในกิจการที่เสี่ยงภัยของฝ่ายปกครอง

แม้ฝ่ายปกครองจะไม่ได้เป็นผู้กระทำความผิดก็ตาม (คดี Comes) ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองในกรณีนี้สามารถแยกพิจารณาได้สองกรณี กรณีแรก เป็นความรับผิดชอบที่ฝ่ายปกครองมีต่อข้าราชการหรือบุคลากรประเภทถาวร (Les Agents Permanents) ซึ่งเป็นไปตามหลักการดังกล่าว ส่วนบุคลากรประเภทชั่วคราวหรือสมัครใจ (Les Collaborateurs Occasionnels Et Benevoles) นั้นเป็นผู้เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองโดยชั่วคราวหรือโดยความสมัครใจ ที่มีได้มีฐานะเป็นข้าราชการ จึงมิได้มีสิทธิประโยชน์หรือได้รับความคุ้มครอง ความรับผิดชอบที่บุคคลเหล่านั้นจะได้รับ จึงตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งทฤษฎีว่าด้วยความเสี่ยงภัย (La Theorie Du Risque) โดยศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักไว้ว่า การที่ประชาชนได้ยอมช่วยเหลือเทศบาลโดยสมัครใจตามคำขอของนายกเทศมนตรีให้เป็นคนยิงพลและดอกไม้ไฟ เนื่องในโอกาสงานฉลองของเทศบาล และต่อมาได้รับบาดเจ็บเนื่องจากเกิดจากระเบิดของเครื่องยนต์ที่อยู่ใกล้ตัว โดยประชาชนนั้นมิได้ประมาท ค่าชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นจึงตกเป็นภาระของเทศบาล เนื่องจากการจัดทำภารกิจอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของเทศบาล และดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายจากนายกเทศมนตรี (คดี Commune de Saint-Priest-la-Plaine)

๔. ความรับผิดชอบความเสียหายที่เกิดจากกฎหมายหรือนิติกรรมที่มีลักษณะทั่วไป (La Responsabilite Du Fait Des Lois Et Decisions a Caractere General) มูลฐานของความรับผิดชอบประเภทนี้ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความบกพร่องของความเสมอภาคที่มีต่อกิจการสาธารณะ (La Rupture De L'egalite devant Les Charges Publiques) กล่าวคือ รัฐบัญญัตินั้นโดยทั่วไปแล้วมักจะไม่มีข้อผิดพลาด (Fautive) และไม่มีอันตราย แต่ในบางกรณีรัฐบัญญัติอาจก่อให้เกิดความเสียหายได้ ซึ่งผู้รับความเสียหายควรมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยา โดยศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักไว้ว่า หากรัฐบัญญัติก่อให้เกิดความเสียหายที่ไม่ปกติ (Anormal) และเป็นพิเศษ (Special) แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งแล้ว บุคคลนั้นย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการชดเชยความเสียหาย (คดี Societe Anonyme Des Produits Laitiers La << Fleurette >>) ตามหลักที่เกี่ยวกับความบกพร่องของความเสมอภาคที่มีต่อกิจการสาธารณะ ความรับผิดชอบในกรณีนี้เป็นข้อยกเว้นซึ่งศาลจะพิจารณาอย่างเคร่งครัดมาก เนื่องจากเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายอันเป็นผลงานของฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะโดยหลักแล้วฝ่ายนิติบัญญัติไม่ควรต้องเข้ามารับผิดชอบต่อความเสียหายดังกล่าว เนื่องจาก การออกกฎหมายมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ส่วนรวม ดังนั้น ฝ่ายปกครองจึงควรเข้ามารับผิดชอบต่อ

๕. การไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยหรือคำสั่งศาล (Inexecution Des Decisions De Justice) ผู้ที่จะได้รับประโยชน์จากคำวินิจฉัยหรือคำสั่งศาลสามารถขอให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจบังคับคู่ความฝ่ายที่จะต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยหรือคำสั่งศาลให้ปฏิบัติตามคำวินิจฉัย หรือคำสั่งศาลได้ หากฝ่ายปกครองปฏิเสธคำขอดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่า หากมีการบังคับตามคำวินิจฉัย หรือคำสั่งของศาลจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อความสงบสาธารณะ (L' Ordre Et La Securite) ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการปฏิเสธคำขอดังกล่าว นั้น ฝ่ายปกครองจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบ (คดี Couiteas)

๖. ความรับผิดชอบด้านโรงพยาบาล (La Responsabilite Hospitaliere) ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยถึงความรับผิดชอบ กรณีไม่มีการกระทำความผิดของโรงพยาบาล ในเงื่อนไขที่ค่อนข้างเข้มงวด โดยในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการรักษาพยาบาลที่จำเป็น แต่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ทราบว่าจะเกิดขึ้นได้ แต่เป็นกรณีที่เกิดขึ้นยากมาก ความผิดดังกล่าวมิได้เกิดจาก

ความผิดของแพทย์หรือโรงพยาบาล ในกรณีดังกล่าวโรงพยาบาลเป็นผู้รับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น (คดี Bianchi) หลักการดังกล่าวได้รับการยอมรับต่อมา ไม่ว่าในกรณีอุบัติเหตุที่เกิดจากการชลีบอวัยวะเพศ (คดี Hopital Josiph – Imberth D’Arles) หรือในกรณีความรับผิดชอบของศูนย์ถ่ายเลือดที่มีต่อผู้เสียหายซึ่งได้รับการถ่ายเลือดที่ติดเชื้อเอชไอวี

วิธีการชดเชยค่าเสียหาย โดยหลักแล้วเมื่อเกิดความเสียหายขึ้น ผู้มีหน้าที่ชดเชยค่าเสียหาย ได้แก่ นิติบุคคลในกฎหมายมหาชนที่เป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการที่เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายนั้น และต้องมีความเชื่อมโยงกันโดยตรงระหว่างการดำเนินกิจการกับความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วย ส่วนกระบวนการชดเชยความเสียหาย สิ่งแรกที่จะต้องพิจารณาคือ ลักษณะของความเสียหาย (Prejudice) ที่เกิดขึ้นต้องเป็นความเสียหายโดยตรง อันหมายถึงความเสียหายที่เกิดขึ้น ต้องมีส่วนสัมพันธ์กับการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองโดยตรง และเป็นความเสียหายที่แน่นอน อันหมายถึง เป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้วและเป็นปัจจุบัน เป็นความเสียหายที่ทดแทนด้วยเงินได้ ในระยะหลังศาลปกครองได้ให้การยอมรับถึงความเสียหายทางจิตใจ (Un Dommage Moral) ด้วย เช่น ความเสียหายทางจิตใจของบิดาที่เกิดจากการตายของบุตรชายก่อนวัยอันควร เป็นความเสียหายที่อาจได้รับการชดเชยได้ (คดี Letisserand) การคำนวณค่าชดเชยความเสียหาย (l’ Evaluation Du Prejudice) จะต้องสอดคล้องกับความเสียหายที่เกิดขึ้น ส่วนวิธีคำนวณค่าชดเชยความเสียหายนั้น หากความเสียหายที่เกิดขึ้นกับบุคคล การคำนวณค่าชดเชยความเสียหายให้ถือเอาตามวันที่ศาลมีคำวินิจฉัย (คดี Dame Aubry) ส่วนความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพย์สินนั้น ให้คำนวณค่าชดเชยความเสียหายที่จะเริ่มนับจากวันที่มีความเสียหายเกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม หากปรากฏว่าการชดเชยความเสียหายไม่อาจทำได้โดยเร็ว ศาลก็สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงค่าเสียหายให้เหมาะสมได้ (คดี Compagnie Generale Des Eaux)

ระบบพิเศษของหลักว่าด้วยความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง^{๑๓} หลักว่าด้วยความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองที่ได้ศึกษาไปแล้วในหัวข้อก่อนหน้านี้นี้ เป็นหลักเกณฑ์ที่ใช้กับความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองที่เกิดจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง และศาลคดีขัดกัน ซึ่งถือเป็นหลักทั่วไปของความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง นอกเหนือจากหลักดังกล่าวแล้ว ในระบบกฎหมายปกครองของฝรั่งเศสมีกฎหมายอีกจำนวนหนึ่งที่มีความเกี่ยวข้องกับกิจกรรมพิเศษบางประเภท (Les Activites Specifiques) ของฝ่ายปกครองที่ไม่ต้องนำหลักทั่วไปที่ได้ศึกษาไปแล้วมาใช้ เช่น การกระทำทางรัฐบาล (Les Actes De Gouvernement) กิจกรรมทางไปรษณีย์ (เว้นแต่การส่งจดหมายบางประเภท เช่น จดหมายลงทะเบียน) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ได้แก่ ความเสียหายที่เกิดจากการจลาจลหรือเหตุชุมนุมต่าง ๆ ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับนักเรียน หรือโดยนักเรียนของรัฐ ความเสียหายที่เกิดขึ้นโดยรถยนต์ ซึ่งนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนต้องรับผิดชอบความเสียหายที่เกิดจากกระบวนการยุติธรรม เป็นต้น

^{๑๓} นันทวัฒน์ บรมานันท์. หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส. (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๔๗). หน้า ๑๘๗-๑๘๑. (สรุปความจาก Philippe GEORGES et Guy SIAT. Droit public. (Paris : Sirey, 13^e edition./2002). หน้า ๓๔๐-๓๔๓).

หลักความมั่นคงของรัฐ

การพิจารณาถึงหลักความมั่นคงของรัฐนั้น ทำให้ทราบว่าศาลปกครองยะลา มีความเกี่ยวข้องกับการสนับสนุนความมั่นคงของรัฐ โดยเฉพาะในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่อยู่ในเขตอำนาจศาลอย่างไร เนื่องจากผู้ศึกษาได้ศึกษาแล้วว่า ในรัฐเสรีประชาธิปไตยที่เป็นนิติรัฐนั้น ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายในการใช้อำนาจอย่างไร ต้องมีการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพอย่างไร รวมถึงศาลจะต้องตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายปกครองอย่างไร เพื่อให้กฎหมายและนโยบายของรัฐใช้บังคับให้เกิดประสิทธิภาพอย่างเป็นรูปธรรม

ความหมายของความมั่นคงของรัฐ

ความมั่นคงของรัฐ มีความหมายเดียวกับ ความมั่นคงของชาติ^{๑๔} ซึ่งหมายถึง การดำรงคงอยู่ของประเทศชาติอย่างสงบและปลอดภัยจากอันตรายทั้งภายในและภายนอกประเทศ พร้อมทั้งมีการพัฒนาความเจริญก้าวหน้าทุกด้าน^{๑๕} ดังนั้น ประชาชนจึงต้องรู้หน้าที่ และมีความรับผิดชอบต่อประเทศชาติของตนเพื่อ ๑) ดำรงไว้ซึ่งเอกราช อธิปไตย บูรณภาพแห่งราชอาณาจักร ๒) ดำรงรักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ๓) ดำรงรักษาไว้ซึ่งพระพุทธศาสนาและวัฒนธรรมอันดีงามของไทย ๔) เสริมสร้างสวัสดิภาพและความผาสุกของประชาชน และ ๕) พัฒนาพลังอำนาจชาติ^{๑๖} โดยที่รัฐ (State) ประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญ ๔ ประการ ได้แก่ ประชากร ดินแดน รัฐบาล และอำนาจอธิปไตย หากองค์ประกอบใดไม่เข้มแข็งเพียงพอ ชาติก็จะขาดความมั่นคง ในอดีต ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงของชาติมักให้ความสำคัญที่ภัยคุกคามจากภายนอก โดยเฉพาะภัยคุกคามทางทหาร ด้วยเหตุนี้ เมื่อกล่าวถึงความมั่นคงของชาติ ส่วนมากจึงเป็นที่เข้าใจว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการทหารหรือการสงครามโดยตรง ซึ่งอาจเป็นความจริงในอดีตมากกว่าในปัจจุบัน จากการสำรวจความหมายของความมั่นคงของชาติแบบดั้งเดิมสรุปได้ว่า หมายถึง สภาวะการณ์ของชาติภายใต้การนำของรัฐบาลที่มีอำนาจอธิปไตยในการปกครอง ดินแดนดังกล่าวด้วยตนเอง อยู่ในสภาพที่มีความปลอดภัยจากภัยคุกคามทั้งปวงไม่ว่าจะเป็นการเสี่ยงใด ๆ ความเกรงกลัว ความกังวล และความสงสัย อีกทั้งมีเสรีต่อแรงกดดันต่าง ๆ ซึ่งจะประกันให้เกิดอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนภายในชาติดำเนินไปได้อย่างอิสระ นอกจากนี้ ยังต้องมีความแน่นอน ไม่เปลี่ยนแปลงไปโดยง่าย มีความอดทนต่อแรงกดดันต่าง ๆ ที่มากระทบ และมีขีดความสามารถที่จะพร้อมเผชิญต่อสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น

การให้ความหมายของคำว่า “ความมั่นคงแห่งชาติ” ในแต่ละช่วงเวลาของแต่ละกลุ่มบุคคลในสังคมที่มีอุดมการณ์ครอบงำอยู่ อาจมีความหมายและองค์ประกอบที่แตกต่างกันออกไป และให้ความสำคัญต่อความมั่นคงแห่งชาติต่างกันไป ซึ่งโดยทั่วไปรัฐหรือชาติต้องการดำรง

^{๑๔} พนารัช ปรีดาภรณ์. บทความพิเศษ เรื่อง ความมั่นคงแห่งชาติ. ศูนย์ข้อมูลข่าวสารอาเซียน เข้าถึงได้จาก http://www.asean thai.net/ewt_news.php?nid=๓๑๖๖&filename=index

^{๑๕} วิโรจ นาคชาตรี. ปรัชญาว่าด้วยความมั่นคงของชาติ. พิมพ์ครั้งแรก. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๐). หน้า ๙.

^{๑๖} เรื่องเดียวกัน. หน้า ๙ - ๑๐.

ความเป็นอยู่ ต้องการมีเสรีภาพ (Liberty) คือมีอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนของตน มีอิสระต่อแรงกดดันต่าง ๆ มีความมั่นคงปลอดภัย (Security) และมีความผาสุกสมบูรณ์ (Wealth) การที่จะมีสิ่งเหล่านี้ได้รัฐต้องมีพลังอำนาจของชาติ (National Power) ที่เข้มแข็ง หรือมีศักยภาพในหลายด้านด้วยกัน เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในปกป้องผลประโยชน์ของชาติ (National Interests) การสิ้นสุดของสงครามเย็นมีผลต่อแนวความคิดในการพิจารณาปัญหาความมั่นคงของชาติจาก “สภาพแวดล้อมใหม่” ที่ความขัดแย้งในเชิงอุดมการณ์เลือนหายไป แต่กลับมีความขัดแย้งในผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของชาติ การศึกษาความมั่นคงภายใต้สถานการณ์ของโลกที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว^{๑๗}

หากให้ความสำคัญเฉพาะเรื่องของการสงครามและการทหารเพียงอย่างเดียวจะเป็นเรื่องที่ค่อนข้างคับแคบ และอยู่ในวงจำกัด เรื่องของความมั่นคงจึงขยายวงกว้างขวางขึ้น โดยมีมิติอื่น ๆ เช่น เศรษฐกิจ สังคมจิตวิทยา การเมือง เพิ่มเข้ามาจึงพบว่าปัญหาสิ่งแวดล้อม ผู้ลี้ภัยที่ไม่พึงประสงค์ ภาวะโลกร้อน ฯลฯ ล้วนแต่เป็นประเด็นที่อาจส่งผลกระทบต่อความขัดแย้ง โดยผ่านกลไกการเสื่อมถอยทางเศรษฐกิจ และความไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง

เมื่อจำแนกความมั่นคงออกเป็นมิติต่าง ๆ กล่าวได้ว่าประกอบด้วย ความมั่นคงทางทหาร หมายถึง ความพร้อมทางทหารเพื่อป้องกันการรุกราน ความมั่นคงทางด้านการเมือง หมายถึง การมีระบบการเมืองที่มั่นคง มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอย่างเป็นระเบียบเรียบร้อย ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หมายถึง การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูง มีอัตราการส่งออกสูง ประชาชนมีรายได้ต่อหัวสูง และความมั่นคงทางสังคม หมายถึง คุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน โดยได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึง มีระบบสาธารณสุขที่ดี ปลอดภัยใช้เจ็บ และมีความอยู่ดีกินดี เป็นต้น

สภาความมั่นคงแห่งชาติได้กำหนดภัยคุกคามต่อความมั่นคงของชาติไว้กว้าง ๆ ๒ ทาง^{๑๘} คือ ภัยคุกคามจากภายใน เป็นปัญหาทางด้านการเมืองภายในประเทศ ปัญหาเศรษฐกิจ ปัญหาพื้นที่ด้อยพัฒนา ปัญหาชายแดน ปัญหาทางด้านสังคมและจิตวิทยา และปัญหาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ในขณะที่ภัยคุกคามจากภายนอก เช่น ปัญหาความขัดแย้งของสังคมโลก ปัญหากลุ่มประเทศมุสลิม ปัญหาความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน เป็นต้น ซึ่งพลังอำนาจของชาติจะเป็นขีดความสามารถทำให้ประเทศชาติมีความมั่นคง ผ่านพ้นจากภัยคุกคามได้

ด้วยความหมายของคำว่าความมั่นคงที่ขยายแวงออกไปกว้างไกล ทำให้ปัญหาด้านความมั่นคงของชาติอาเซียน เป็นปัญหาที่มีอยู่หลากหลายด้าน และการจัดการกับปัญหาต้องการพลังการทำงานที่อาศัยความร่วมมือระหว่างกัน โดยเฉพาะการจัดการปัญหาด้านความมั่นคงในเรื่องของการก่อการร้ายรูปแบบใหม่

ทฤษฎีว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉิน

ทฤษฎีสถานการณ์พิเศษหรือสถานการณ์ฉุกเฉิน (Théorie Des Circonstances Exceptionnelles) เป็นข้อยกเว้นของหลักการกระทำของฝ่ายปกครอง จะต้องชอบด้วยกฎหมาย หลักการนี้มีจุดมุ่งหมายในการสร้างหลักประกันให้กับปัจเจกบุคคลเพื่อคุ้มครองปัจเจกบุคคลให้พ้นจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของเจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจรัฐ อันเป็นไปตามหลักการของแนวความคิด

^{๑๗} เรื่องเดียวกัน. หน้าเดียวกัน

^{๑๘} เรื่องเดียวกัน. หน้าเดียวกัน

เสรีนิยมทางการเมือง^{๑๙} ทฤษฎีนี้เป็นกรณีที่มีเหตุการณ์ที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้ (Imprevisible) ซึ่งเกิดขึ้นเป็นเหตุเฉพาะการณ์ (Pontuel) เหตุการณ์ดังกล่าวย่อมส่งผลให้เกิดความเร่งด่วน (Urgence) ต่อฝ่ายปกครองในการบริหารจัดการ จึงเป็นที่มาของการยกเว้นระดับความเข้มงวดของการกระทำของฝ่ายปกครอง ซึ่งในสภาวะปกติจะต้องอยู่ภายใต้หลักการกระทำของฝ่ายปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลฎีกาแห่งรัฐ คดี SGN ลงวันที่ ๙ เมษายน ค.ศ. ๑๙๘๗) ในบางครั้ง ฝ่ายปกครองอาจมีการกระทำใด ๆ ที่ไม่ต้องคำนึงถึงหลักความชอบด้วยกฎหมายเลยก็ได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาแห่งรัฐ คดี Alix ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ค.ศ. ๑๙๖๕)^{๒๐} นอกจากนี้ ยังได้รับการยอมรับในคำพิพากษาคดี Heyriès ของสภาแห่งรัฐลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ค.ศ. ๑๙๑๘ ทฤษฎีนี้มีขึ้นเพื่อยอมรับว่าภายใต้เงื่อนไขบางประการซึ่งมีความฉุกเฉินทางสังคมหรือการเมือง ฝ่ายบริหารสามารถก้าวล้ำเส้นกฎหมายเพื่อคงไว้ซึ่งบริการสาธารณะและประโยชน์ของชาติ กล่าวอีกนัยหนึ่งสภาพการณ์พิเศษนั้นเป็นทั้งเงื่อนไขและเหตุยกเว้นหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองด้วยเหตุนี้ จึงทำให้การกระทำทางปกครองที่มีชอบด้วยกฎหมายในสภาวะปกติกลับกลายเป็นชอบด้วยกฎหมายอันเนื่องมาจากสภาพการณ์พิเศษ แนวคิดที่ดูเป็นอันตรายต่อเสรีภาพนั้นอยู่ภายใต้การกำกับและควบคุมโดยศาล ทฤษฎีว่าด้วยสภาพการณ์พิเศษทำให้ผู้พิพากษาทั้งยอมรับและควบคุมพฤติกรรมของฝ่ายปกครองซึ่งละเมิดต่อกฎหมายทฤษฎีว่าด้วยสภาพการณ์พิเศษนั้นแตกต่างหากจากทฤษฎีว่าด้วยการกระทำทางรัฐบาล กล่าวคือ ทฤษฎีว่าด้วยการกระทำทางรัฐบาลมีมาตั้งแต่สมัยศตวรรษที่ ๑๙ และมีการตีความใหม่ในทางเสรีมากขึ้นโดยคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐลงวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๑๙๗๕ ในคดี Prince Napoléon วางหลักทั่วไปว่า การกระทำของฝ่ายบริหารย่อมต้องถูกตรวจสอบได้โดยผู้พิพากษาศาลปกครอง แต่การกระทำทางรัฐบาลจะได้รับความคุ้มครองจากการตรวจสอบทางศาล ซึ่งการกระทำดังกล่าวอาจเป็นการกระทำของประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐหรือของรัฐบาลก็ได้ คดีนี้เป็นคดีที่สำคัญเพราะเป็นการตีความลดขอบเขตของการกระทำทางรัฐบาล และมีผลเป็นการขยายการกระทำของฝ่ายบริหารที่ศาลสามารถเข้ามาตรวจสอบได้มากขึ้น ช่วงศตวรรษที่ ๑๙ หากฝ่ายบริหาร ประมุขของรัฐ หรือหัวหน้ารัฐบาลยืนยันว่าการกระทำใด ๆ ได้ทำขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมือง การกระทำนั้นก็จะถือเป็นการกระทำทางรัฐบาล และไม่ถูกตรวจสอบจากศาล อีกตัวอย่างคือคดี Duc D' Aumale ในปี ค.ศ. ๑๘๖๗ ข้อเท็จจริงมีว่า Louis - Napoléon Bonaparte จักรพรรดิแห่งจักรวรรดิที่สองได้มีคำสั่งให้ยึดหนังสือของ Duc D' Aumale เนื่องจากหนังสือดังกล่าวใช้ถ้อยคำต่อต้านระบอบจักรพรรดิ และได้ออกคำสั่งปฏิเสธไม่ยอมคืนหนังสือตามที่ Duc D' Aumale ร้องขอ สภาแห่งรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่าการยึดดังกล่าวเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมือง การปฏิเสธไม่คืนหนังสือจึงไม่อยู่ในการตรวจสอบ คำพิพากษาได้กล่าวไว้อย่างชัดเจนว่า “การกระทำทางการเมืองไม่อยู่ภายใต้การโต้แย้ง

^{๑๙}Max Gounelle. Introduction Au Droit Public : Institutions, Fondements. (Paris : Monchrestien, ๑๙๘๙). อ้างถึงใน วิษณุ วรรณฤณ และคณะ.ตำรากฎหมายปกครอง ว่าด้วยกฎหมายปกครองทั่วไป. (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ๒๕๕๑), หน้า ๕๖.

^{๒๐}ปาลีรัฐ ศรีวรรณพฤษ, “สถานการณ์ที่ไม่ปกติ” (Les Circonstances Exceptionnelles) ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส. เข้าถึงได้จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=๑๘๑๖>.

บนฐานของความไม่ชอบด้วยกฎหมาย” (Les Actes Politiques Ne Sont Pas Susceptibles De Recours Pour Excès De Pouvoir) การเปรียบเทียบคำพิพากษาดังกล่าวกับ คดี Prince Napoléon น่าสนใจมาก ในคดีนี้เจ้าชาย Napoléon Joseph – Bonaparte ลูกพี่ลูกน้องของ พระเจ้านโปเลียนที่ ๓ ได้รับการแต่งตั้งโดยพระเจ้านโปเลียนที่ ๓ เอง ให้ดำรงตำแหน่งนายพล แห่งเหล่าทัพหนึ่งในปี ๑๘๕๓ แต่ในปี ๑๘๗๐ ระบบจักรวรรดิที่สองล่มสลาย และฝรั่งเศสเข้าสู่ การเป็นสาธารณรัฐในปี ๑๘๗๓ เมื่อรัฐมนตรีกระทรวงสงครามจัดทำรายชื่อ นายพล รัฐมนตรี ได้ปฏิเสธที่จะใส่ชื่อ Napoléon Joseph – Bonaparte ลงไปด้วย ทำให้มีการฟ้องร้องคดีให้ เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว รัฐมนตรีกระทรวงสงครามได้แก้ต่างว่าการฟ้องคดีนั้นทำไม่ได้เพราะ การปฏิเสธไม่ใส่ชื่อนายทหารท่านนี้เป็นการปฏิเสธทางการเมือง เหตุจูงใจให้มีคำสั่งนี้มีลักษณะ ทางการเมือง ในเบื้องต้นเมื่อพิจารณาจากคำพิพากษาก่อนหน้านี้ การกระทำดังกล่าวไม่สามารถ ถูกตรวจสอบจากศาลได้ แต่สภาแห่งรัฐได้กลับแนวคำพิพากษานี้โดยพิจารณาว่าเพียงแค่รัฐบาล ยืนยันว่าการกระทำดังกล่าวมีลักษณะการเมืองไม่เพียงพอที่จะทำให้การกระทำดังกล่าวมีลักษณะเป็น การกระทำทางรัฐบาลไปได้ และสภาแห่งรัฐได้ยอมรับพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่ง ปฏิเสธดังกล่าว แนวคำพิพากษาคดี Prince Napoléon ไม่ได้ทำให้แนวคิดการกระทำทางรัฐบาล สูญสิ้นไป แต่การระบุว่า การใดเป็นการกระทำทางรัฐบาลจะไม่ใช้เรื่องแรงจูงใจทางการเมืองอีกต่อไป และเป็นหน้าที่ของศาลที่จะตัดสินไปตามแต่กรณีว่า การกระทำใดเป็นการกระทำทางรัฐบาล ข้อความคิดเรื่องการกระทำทางรัฐบาลเป็นวิธีหนึ่งในการจำกัดอำนาจตัวเองของ ผู้พิพากษาศาล ปกครองซึ่งการใช้คำว่า “การกระทำทางรัฐบาล (Actes De Gouvernement)” และไม่ใช่ “การกระทำของรัฐบาล (Actes De Gouvernement)” เป็นวิธีการปฏิเสธไม่ยอมเข้าไปแทรกแซง กิจกรรมอันมีลักษณะทางการเมืองของฝ่ายบริหาร

เราสามารถแบ่งแยกการกระทำทางรัฐบาลได้เป็น ๒ กลุ่ม ได้แก่ การกระทำที่เกี่ยวกับ ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและรัฐสภา และการกระทำที่เกี่ยวข้องกับการทูต สำหรับการ กระทำ ในกลุ่มแรก ตัวอย่าง คือ การปฏิเสธของรัฐบาลที่จะไม่นำร่างรัฐบัญญัติมาเสนอต่อรัฐสภา การปฏิเสธ ของนายกรัฐมนตรีไม่ยอมจัดให้มีการทบทวนทางรัฐธรรมนูญ หรือการตัดสินใจของ ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐในการใช้อำนาจตามมาตรา ๑๖ แห่งรัฐธรรมนูญ การยุบสภา ผู้แทนราษฎรโดย รัฐกฤษฎีกาของประธานาธิบดี หรือการแต่งตั้งบุคคลขึ้นดำรงตำแหน่งตุลาการ รัฐธรรมนูญ โดยประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ สำหรับการกระทำในกลุ่มที่สอง มีตัวอย่างคือ การตัดสินใจของประธานาธิบดีในการอนุญาตให้กองกำลังของ NATO บินผ่านน่านฟ้าของฝรั่งเศส เพื่อไปโจมตีประเทศอื่นนั้นถือเป็นการกระทำทางรัฐบาล แต่แนวโน้มของผู้พิพากษาศาลปกครอง พยายามจะมองว่าการกระทำหลาย ๆ อย่างของฝ่ายบริหาร นั้น แยกต่างหากจากความสัมพันธ์ ทางการทูต เช่น รัฐกฤษฎีกาเนรเทศคนต่างด้าว ไม่ถือเป็นการกระทำทางรัฐบาลมาตั้งแต่ปี ๑๙๓๗ แต่ถือเป็นการกระทำทางปกครองธรรมดาที่แยกต่างหากจากความสัมพันธ์ทางการทูต ในทาง เดียวกัน คำร้องขอของทางการฝรั่งเศสแก่ผู้มีอำนาจของรัฐต่างประเทศให้มีการส่งตัวบุคคลมายัง ฝรั่งเศส ก็ถือเป็นการกระทำทางปกครองธรรมดา สภาแห่งรัฐถึงขั้นตัดสินว่าตนมีอำนาจพิจารณา คำฟ้องของ รัฐต่างประเทศที่โต้แย้งคำสั่งปฏิเสธของทางการฝรั่งเศสในการส่งตัวบุคคลไปยังรัฐ ต่างประเทศนั้น ทฤษฎีว่าด้วยสภาพการณ์พิเศษแยกต่างหากจากแนวคิดการกระทำทางรัฐบาล

แต่ผลตามมาทางการเมืองนั้นใกล้เคียงกัน จึงทำให้ต้องเน้นย้ำเรื่องการกระทำทางรัฐบาลทั้งเพื่อชี้ให้เห็นความแตกต่าง และความคล้ายคลึงกัน แนวคิดสภาพการณ์พิเศษอาจอธิบายได้ว่า เป็นแนวคิดที่รู้จักมาตั้งแต่ศตวรรษที่ ๑๙ เช่น ในรัฐบัญญัติ ลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๑๘๙๐ เกี่ยวกับการเสียภาษีสิ่งปลูกสร้าง กำหนดว่า มูลค่าของที่ดินที่มีการประเมินแล้ว จะไม่สามารถประเมินใหม่ได้ก่อนระยะเวลา ๑๐ ปี แต่หากทรัพย์สินที่ดินถูกทำให้เสื่อมค่าโดยสภาพการณ์พิเศษ เช่นนั้นแล้ว การประเมินใหม่ก่อนเวลาที่กำหนดก็เป็นไปได้ ในเรื่องการก่อสร้างภาครัฐก็มีแนวคิดสภาพการณ์พิเศษเช่นกัน เช่น เมื่อฝ่ายปกครองสั่งระงับการก่อสร้างชั่วคราว ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องเยียวยาความเสียหายของผู้ประกอบการ (เนื่องจากผู้ประกอบการต้องขนย้ายวัสดุอุปกรณ์และคนงานออกจากบริเวณก่อสร้าง) แต่ในคำพิพากษาปี ๑๘๘๙ สภาแห่งรัฐได้ตัดสินว่าหากการระงับการก่อสร้างเป็นเหตุมาจากสภาพการณ์พิเศษ เช่นนั้นแล้ว ฝ่ายปกครองก็ไม่มีหนี้ทางสัญญาที่ต้องชดเชยความเสียหาย ในคดี Casanova ปี ๑๙๐๑ สภาแห่งรัฐได้ใช้แนวคิดเรื่องสภาพการณ์พิเศษเช่นกัน โดยหลักทั่วไปแล้ว ฝ่ายปกครองไม่สามารถทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้ แต่ในปี ๑๙๐๑ สภาแห่งรัฐได้พิพากษาว่า เมื่อสภาพการณ์พิเศษได้เกิดขึ้น ฝ่ายปกครองสามารถทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจเองได้ ในคดีนี้ สภาแห่งรัฐได้ให้ข้อยกเว้นหลักกฎหมายทั่วไป แต่เป็นคดีในปี ๑๙๑๘ ที่แนวคิดนี้จะเกี่ยวข้องกับองค์กรชั้นสูงของรัฐ และเกี่ยวเนื่องกับการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐอีกด้วย (Norbert Foulquier) อำนาจพิเศษของฝ่ายปกครองที่เพิ่มขึ้นนี้เรียกว่า “อำนาจในยามสงคราม” เช่น อำนาจในการเรียกเกณฑ์บุคคลและทรัพย์สินต่าง ๆ เป็นต้น^{๒๑}

ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ ๑ ตามรัฐบัญญัติปี ๑๙๐๕ กฎมีอยู่ว่าการปลดข้าราชการทุกประเภทจะต้องมีการส่งเอกสารให้แก่ข้าราชการเพื่อรับประกันการเข้าถึงข้อมูล แต่นาย Heyriès ถูกลงโทษและถูกไล่ออกในปี ๑๙๑๖ โดยที่ไม่มีการส่งเอกสาร โดยเบื้องต้นแล้ว การปลดนาย Heyriès ย่อมขัดต่อรัฐบัญญัติปี ๑๙๐๕ แต่กฎหมายฉบับดังกล่าวได้ถูกระงับการใช้โดยรัฐกฤษฎีกา ในปี ๑๙๑๔ ซึ่งออกในช่วงต้นสงครามโลกครั้งที่ ๑ เพื่อป้องกันการล้วงข้อมูลของสายลับฝ่ายศัตรู โดยทั่วไปแล้ว รัฐกฤษฎีกาซึ่งเป็นการกระทำทางปกครองไม่สามารถระงับการบังคับใช้รัฐบัญญัติ ซึ่งมีศักดิ์สูงกว่าได้ แต่สภาแห่งรัฐได้ยืนยันว่าเมื่อพิจารณาจากเงื่อนไขในช่วงสงครามกับเยอรมัน รัฐกฤษฎีกาดังกล่าวจึงไม่ขัดต่อกฎหมายเหล่านี้คือทฤษฎีว่าด้วยสภาพการณ์พิเศษ เนื่องจากเป็น ช่วงมีสงครามรัฐกฤษฎีกา ซึ่งในภาวะปกติจะมีขอบด้วยกฎหมายกลับกลายเป็นชอบด้วยกฎหมายขึ้นมาสภาแห่งรัฐตัดสินคดีนี้ไม่ได้อ้างถึงแค่การมีอยู่ของสงครามแต่ยังอ้างไปถึงรัฐธรรมนูญอีกด้วย มาตรา ๓ ได้ยืนยันว่าประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐเป็นหัวหน้าฝ่ายปกครองของฝรั่งเศสและมีภารกิจให้มีการบังคับใช้กฎหมาย สภาแห่งรัฐจึงตีความมาตรานี้ว่า “ประธานาธิบดีจึงมีภาระให้บริการสาธารณะที่ก่อตั้งโดยกฎหมาย และกฎหมายทั้งหมดอยู่ในสภาพที่สามารถทำงานได้และความยากลำบากที่มาจากสงครามต้องไม่เป็นอุปสรรคขัดขวางการทำงานเหล่านี้” ดังนั้น สภาแห่งรัฐจึงสกัดหลัก ความต่อเนื่องของบริการสาธารณะจากรัฐธรรมนูญ บริการสาธารณะต้องดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง มิเช่นนั้นรัฐย่อมสิ้นสูญไป ความต่อเนื่องของบริการสาธารณะเป็นหลักทางรัฐธรรมนูญ

^{๒๑} ขวัญชัย สันตสว่าง. กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ. พิมพ์ครั้งที่ ๔ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๒). หน้า ๑๒๖-๑๒๘.

ในภาวะปกติ ความต่อเนื่องจะเกิดขึ้นโดยการปฏิบัติตามตัวบทกฎหมาย แต่ในสภาพการณ์พิเศษ หากบริการสาธารณะตกอยู่ในภาวะเสี่ยง ความต่อเนื่องของบริการสาธารณะก็ย่อมตกอยู่ในอันตรายไปด้วย เช่นนั้นแล้วอำนาจของฝ่ายบริหารจึงสามารถล้ำเส้นของกฎหมายได้ คำพิพากษานี้ น่าสนใจ เพราะให้เสรีภาพแก่ฝ่ายปกครองในการจัดการสถานการณ์ที่ไม่ได้คาดคิดไว้ก่อน ทฤษฎีว่าด้วยสภาพการณ์พิเศษสามารถให้ความชอบธรรมแก่การกระทำที่ผิดปกติได้แต่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขบางประการ โดยหลักปกติแล้ว ฝ่ายปกครอง ไม่สามารถมอบอำนาจของตนได้ เว้นแต่การกระทำดังกล่าว มีกฎหมายรองรับ แต่ในสภาพการณ์พิเศษ การมอบอำนาจโดยไม่มีกฎหมายรองรับ สามารถทำได้ และชอบด้วยกฎหมาย ในทางเดียวกันในภาวะปกติการกระทำทางปกครองไม่สามารถแทรกแซงอำนาจของรัฐบัญญัติ แต่ด้วยสภาพการณ์พิเศษ การแทรกแซงดังกล่าวสามารถทำได้ ในปกติการกระทำทางปกครองย่อมกระทำโดยฝ่ายปกครอง แต่ถ้าฝ่ายปกครองไม่มีตัวอยู่ คณะบุคคลทั่วไปอาจใช้อำนาจนี้ได้ ในกรณีสภาพการณ์พิเศษ ตัวอย่างเช่น คดี Marion ในปี ๑๙๔๘ ช่วงสงครามโลกครั้งที่ ๒ จากการรุกรานของกองทัพเยอรมัน ฝ่ายปกครองในคอมมูนแห่งหนึ่ง ได้ละทิ้งคอมมูนไปด้วยความกลัว และปล่อยให้ประชาชนทิ้งไว้ ประชาชนจึงร่วมกันจัดตั้งคณะกรรมการพลเมืองเพื่อจัดการงานปกครองของคอมมูน ในเบื้องต้นพลเมืองกลุ่มนี้ย่อมไม่สามารถจัดการเรื่องทางปกครองใด ๆ ได้ แต่สภาแห่งรัฐได้ตัดสินว่าคณะกรรมการนี้มีอำนาจ นี่คือนิติรัฐราชการในทางข้อเท็จจริง ซึ่งยอมรับได้ ในสภาพการณ์พิเศษคดี Dol Et Laurent ในปี ๑๙๑๙ นางสาว Dol และนางสาว Laurent ประกอบอาชีพโสเภณี และได้ฟ้องคดีต่อสภาแห่งรัฐโดยอ้างถึงคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด (Préfet) ที่ห้ามไม่ให้โสเภณีเข้าไปใกล้กลุ่มทหารที่ค่ายทหารเมือง Toulon Préfet เกรงว่าทหารอาจเปิดเผยความลับแก่โสเภณีในช่วงที่ใช้บริการ แต่ไม่มีกฎหมายใด ๆ ให้อำนาจ Préfet ในการห้ามเช่นนี้ ในภาวะปกติคำสั่งห้ามดังกล่าวย่อมมิชอบด้วยกฎหมาย แต่สภาแห่งรัฐเห็นว่าสภาพการณ์พิเศษในช่วงสงครามทำให้การสั่งห้ามโสเภณีในเรื่องนี้เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย สภาพการณ์พิเศษไม่ได้มีแค่สถานการณ์สงครามเท่านั้น แต่อาจรวมถึงสถานการณ์ความรุนแรง หรือการปะทะกันระหว่างพลเรือน ช่วงทศวรรษ ๑๙๘๐ ที่ Nouvelle - Calédonie มีการปะทะกันระหว่างกลุ่มสนับสนุนการแยกตัวเป็นเอกราช กับกลุ่มต่อต้าน และความขัดแย้งนี้ถูกพิจารณาเป็นสภาพการณ์พิเศษ ซึ่งให้ความชอบธรรมแก่ Préfet ในการสั่งยุบสภาเมือง ซึ่งในภาวะปกติเขาไม่มีอำนาจทำได้ แต่ในบริบทกึ่งสงครามกลางเมือง สภาแห่งรัฐตัดสินว่าสามารถทำได้ เหตุการณ์ทางธรรมชาติก็อาจถือเป็นสภาพการณ์พิเศษได้เช่นกัน เช่น ในภาวะอันตรายว่าภูเขาไฟ Soufrière ใน Guadeloupe จะระเบิด ก่อให้เกิดภาวะตื่นตระหนกของประชาชน และถือว่าเป็นสภาพการณ์พิเศษ Préfet จึงสามารถออกคำสั่งให้อพยพคนทั้งเกาะได้แม้จะไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ก็ตาม

จะเห็นว่า ทฤษฎีว่าด้วยสภาพการณ์พิเศษเป็นทฤษฎีที่ว่าด้วยการยกเว้นหลักความชอบด้วยกฎหมาย เมื่อเงื่อนไขทางการเมืองหรือทางสังคมเกิดขึ้น แต่ทฤษฎีนี้ไม่ได้ลบล้างอำนาจตรวจสอบของผู้พิพากษา หลักการมีเพียงว่าการกระทำซึ่งในภาวะปกติไม่ชอบด้วยกฎหมาย อาจกลายเป็นชอบด้วยกฎหมายได้ หากมีเงื่อนไขดังนี้ เงื่อนไขแรก จะต้องมิใช่สภาพการณ์พิเศษ ซึ่งก็คือเหตุการณ์ที่ร้ายแรง และคาดไม่ถึง ซึ่งคล้ายกับเรื่องเหตุสุดวิสัย แต่ความต่างอยู่ที่เหตุการณ์นั้น ไม่จำเป็นต้องด้านทานไม่ได้ สงครามไม่ใช่จะด้านทานไม่ได้ หากว่าเราชนะ สภาพการณ์พิเศษต้องคาดไม่ถึงไม่ใช่จะด้านทานไม่ได้ หากเงื่อนไขนี้ไม่มีผู้พิพากษาจะปฏิเสธการใช้

หลักการนี้ เงื่อนไขที่สอง ทฤษฎีนี้จะใช้บังคับก็เฉพาะเมื่อฝ่ายปกครองไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามกฎหมายปกติ เช่นเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม ๑๙๖๘ (Mai 68) ถูกมองเป็นสภาพการณ์พิเศษ แต่ไม่มีสิ่งใดมาให้ความชอบธรรมแก่ฝ่ายปกครองในการละเมิดหลักความเสมอภาคระหว่างผู้สมัครในการสอบ ในคดีนี้ฝ่ายปกครองได้ละเมิดหลักความเสมอภาคระหว่างผู้สมัครสอบในปี ๑๙๖๘ โดยอ้างเหตุพฤษภาคม ๑๙๖๘ แต่สภาแห่งรัฐเห็นว่าการคงกำลังเพื่อระวังป้องกันกลุ่มผู้ประท้วงไม่ได้ให้ความชอบธรรมแก่การละเมิดความเสมอภาคระหว่างผู้สมัครเพราะทั้งสองเรื่องไม่มีอะไรเกี่ยวข้องกัน เงื่อนไขที่สาม มาตรการของฝ่ายปกครองต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ นี่คือเงื่อนไขที่ต้องมีร่วมกันทั้งหมด เพื่อให้การกระทำที่ในเวลาปกติจะผิดกฎหมายกลายเป็นถูกกฎหมายได้ นี่ไม่ใช่เรื่องความคุ้มกันการกระทำ แต่คือการให้ความชอบด้วยกฎหมายในทางยกเว้น

ผลสืบเนื่องจากคดีมีสองประเด็นด้วยกัน ประเด็นแรก คำพิพากษาคดี Heyriès แอบซ่อนการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยผู้พิพากษาทั่วไป เป็นการควบคุมแบบอำพรางแต่มีอยู่จริง ประเด็นที่สอง เมื่อผู้พิพากษาบังคับทฤษฎีว่าด้วยสภาพการณ์พิเศษ ผู้พิพากษาได้ทำให้การควบคุมทางการเมืองของฝ่ายบริหารโดยรัฐสภาขาดความชอบธรรมตามประเด็นแรก ในคดี Heryiès มีรัฐกฤษฎีกาปี ๑๙๑๔ ซึ่งระงับการใช้รัฐบัญญัติปี ๑๙๐๕ และรัฐกฤษฎีกาดังกล่าวก็ได้รับการตัดสินว่าไม่ขัดต่อกฎหมายด้วยเหตุที่ว่ารัฐกฤษฎีกาทำให้ประธานาธิบดีสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญได้ ในทางตรงกันข้ามถ้ารัฐกฤษฎีกาฉบับนี้ได้รับการตัดสินว่าสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญทั้งที่มีนระงับการบังคับใช้รัฐบัญญัติปี ๑๙๐๕ ก็เพราะว่ารัฐบัญญัติปี ๑๙๐๕ ในบริบทนี้ไม่สอดคล้องกับภารกิจทางรัฐธรรมนูญของประธานาธิบดี ฉะนั้นในคดีนี้ สภาแห่งรัฐได้ทำการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของรัฐบัญญัติหลังการบังคับใช้และในทางรูปธรรมผู้พิพากษาทำตนเหมือนผู้พิพากษาในสหรัฐอเมริกา แต่สภาแห่งรัฐไม่ได้เน้นการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของรัฐบัญญัติ และเนื่องจากการที่ไม่เน้นก็ทำให้ทุกอย่างดำเนินไปด้วยดี นี่คือพลังของคำพิพากษาตามประเด็นที่สอง เมื่อรัฐสภาควบคุมฝ่ายบริหาร รัฐสภาควบคุมไปถึงมติ และทางเลือกของฝ่ายบริหาร แต่เมื่อผู้พิพากษาศาลปกครองเห็นว่าเงื่อนไขสภาพการณ์พิเศษเกิดขึ้น การกระทำของฝ่ายปกครองเป็นไปตามสถานการณ์ และจำเป็นโดยข้อเท็จจริงฝ่ายปกครองไม่มีทางเลือกเราจึงกล่าวโทษฝ่ายปกครองไม่ได้ ทฤษฎีว่าด้วยสภาพการณ์พิเศษได้ให้ความคุ้มกันจากการตรวจสอบทางศาลเพราะการกระทำนั้นยังถูกตรวจสอบได้อยู่ แต่เมื่อเรามองว่าเป็นการกระทำที่เป็นไปโดยความจำเป็นเร่งด่วน จึงได้รับความคุ้มกันจากการตรวจสอบทางการเมืองโดยรัฐสภาไปด้วย ทฤษฎีว่าด้วยสภาพการณ์พิเศษนั้น แตกต่างจากหลักการกระทำทางรัฐบาล แต่มีจุดร่วมกันที่ทั้งสองเรื่องต่างได้รับความคุ้มกันทฤษฎีว่าด้วยสภาพการณ์พิเศษ เป็นหลักการที่มาจากคำพิพากษาศาลเท่านั้น แต่ไม่มีฐานทางรัฐธรรมนูญ หรือตัวบทกฎหมาย ดังนั้น ผู้มีอำนาจจึงไม่ไปยกเลิกหลักการนี้ แต่สร้างระบบขึ้นมาโดยยึดถือหลักคิดที่ได้จากคำพิพากษาเป็นหลักเราจะมาศึกษาการทำให้แนวคิดนี้เป็นรูปธรรมขึ้นโดยตัวบทกฎหมาย

การควบคุมฝ่ายปกครองในสถานการณ์ฉุกเฉิน

การควบคุมฝ่ายปกครองในสถานการณ์ฉุกเฉินของฝรั่งเศสโดยศาลปกครองนั้น เขตอำนาจศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศสในการตรวจสอบการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินจะมีจำกัด และเมื่อพิจารณากฎหมายที่ให้อำนาจพิเศษแก่ฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครองในการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินแล้ว พบว่ามีกฎหมาย ๓ ฉบับ คือ

๑. การใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งประเทศฝรั่งเศสมาตรา ๑๖

การใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งฝรั่งเศส ตามมาตรา ๑๖ นี้ กำหนดให้แก่ประธานาธิบดี ภายใต้เงื่อนไขดังนี้ เกิดสถานการณ์ที่สาธารณรัฐ ความเป็นเอกราชของชาติ บุรณภาพแห่งอาณาเขตของสาธารณรัฐ หรือการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศถูกคุกคามอย่างร้ายแรง และปัจจุบันทันด่วน จนทำให้การดำเนินการตามปกติขององค์กรตามรัฐธรรมนูญต้องหยุดชะงักลง ประธานาธิบดีต้องปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการต่อนายกรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา และคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ก่อนการประกาศใช้อำนาจ หลังจากนั้นประธานาธิบดีต้องแถลงการณ์การใช้มาตรการดังกล่าวให้ประชาชนทราบ ซึ่งมาตรการดังกล่าวจะต้องดำเนินไปในระยะเวลาจำกัดที่สุด และเป็นไปเท่าที่มีความจำเป็นเพื่อให้การดำเนินการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นไปตามปกติ^{๒๒}

เมื่อประธานาธิบดีประกาศใช้อำนาจตามมาตรา ๑๖ ดังกล่าวแล้ว อำนาจทุกประการจะรวมศูนย์อยู่ที่ประธานาธิบดี ซึ่งประธานาธิบดีจะมีอำนาจกระทำการใด ๆ ก็ได้ เพื่อแก้วิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้น

สำหรับการตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวนี้ สภาแห่งรัฐซึ่งทำหน้าที่เป็นศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักไว้ในคำพิพากษาในคดี Rubin De Servens เมื่อวันที่ ๒ มีนาคม ๑๙๖๒ รวม ๒ ประเด็นดังนี้

กรณีที่ ๑ การตัดสินใจประกาศใช้อำนาจตามมาตรา ๑๖ ของประธานาธิบดีเป็นการกระทำทางรัฐบาล ซึ่งไม่อยู่ภายใต้การควบคุมขององค์กรตุลาการ

กรณีที่ ๒ มาตรการต่าง ๆ ที่ใช้ในเวลาที่ประกาศการใช้อำนาจตามมาตรา ๑๖ อยู่ภายใต้การควบคุมขององค์กรตุลาการ ทั้งนี้แล้วแต่กรณี เช่น มาตรการที่มีสถานะเทียบเท่ากับคำสั่งทางปกครอง หรือกฎ ก็อยู่ภายใต้การควบคุมของศาลปกครอง ในคดีนี้มาตรการที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองเพิกถอน คือ คำสั่งของประธานาธิบดีที่ให้จัดตั้งศาลทหารพิเศษในแอลจีเรีย ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญมาตรา ๓๔ กำหนดว่าการจัดตั้งศาลต้องทำเป็นพระราชบัญญัติ ดังนั้น คำสั่งที่ให้จัดตั้งศาลในกรณีนี้จึงมีสถานะเทียบเท่าพระราชบัญญัติซึ่งศาลปกครองไม่มีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติ

^{๒๒} ปียบุตร แสงกนกกุล. “บทวิเคราะห์ พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๘”, เข้าถึงได้จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?PublawIDs=๘๘๖> สืบค้นเมื่อ ๑๕ มีนาคม ๒๕๖๐.

อาจกล่าวโดยสรุปว่า ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าการประกาศใช้อำนาจพิเศษของประธานาธิบดีศาลปกครองเข้าไปตรวจสอบไม่ได้แต่มาตรการต่าง ๆ ที่ใช้ในระหว่างสถานการณ์พิเศษ ศาลปกครองย่อมมีอำนาจตรวจสอบ หากมาตรการนั้นมีสถานะเป็นกฎหรือคำสั่งทางปกครอง

๒. กฎอัยการศึก

การประกาศกฎอัยการศึกทำได้เมื่อมีภัยอันตรายอันใกล้จะถึงอันเนื่องมาจากสงครามหรือการกบฏโดยใช้กำลังอาวุธ ทั้งนี้ การประกาศกฎอัยการศึกดังกล่าว ต้องทำในรูปรัฐกฤษฎีกา โดยคณะรัฐมนตรี หากระยะเวลาที่ใช้กฎอัยการศึกเกิน ๑๒ วัน ต้องนำกฎอัยการศึคนั้นกลับมาขอความเห็นชอบจากรัฐสภา เมื่อประกาศใช้กฎอัยการศึกแล้วอำนาจต่างๆ โอนมาอยู่ที่ทหาร

การตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวหากเป็นข้อพิพาททางอาญาจะอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลทหาร และศาลปกครองมีอำนาจในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของมาตรการต่างๆ ที่ใช้ในระหว่างประกาศกฎอัยการศึก เพียงแต่ศาลปกครองจะลดระดับความเข้มข้นในการควบคุมลงมาและจะเพิกถอนเฉพาะมาตรการที่เกินสมควรแก่เหตุอย่างร้ายแรงเท่านั้น

๓. รัษฎบัญญัติสถานการณ์ฉุกเฉิน

รัษฎบัญญัติ ลงวันที่ ๓ เมษายน ๑๙๕๕ กำหนดว่าการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินจะทำได้ก็ต่อเมื่อมีภัยอันตรายอย่างใกล้ชิด ซึ่งกระทบต่อความสงบเรียบร้อย หรือกรณีภัยพิบัติจากเหตุการณ์ทางธรรมชาติ โดยต้องประกาศในรูปรัฐกฤษฎีกา โดยคณะรัฐมนตรี หากระยะเวลาของสถานการณ์ฉุกเฉินเกิน ๑๒ วัน ต้องนำประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นกลับมาขอความเห็นชอบจากรัฐสภา เมื่อประกาศใช้สถานการณ์ฉุกเฉินแล้ว อำนาจต่าง ๆ โอนมาอยู่ที่ข้าราชการฝ่ายพลเรือน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ว่าราชการจังหวัด เจ้าหน้าที่ย่อมมีอำนาจในการออกมาตรการที่อาจไปกระทบสิทธิและเสรีภาพได้มากขึ้น และอาจยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายได้เช่นเดียวกัน

การตรวจสอบการใช้อำนาจตามมาตรการต่าง ๆ ในระหว่างประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินอยู่ภายใต้การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของศาลปกครอง โดยศาลปกครองจะเพิกถอนเฉพาะมาตรการที่เกินสมควรแก่เหตุอย่างร้ายแรงเท่านั้น

จากหลักการข้างต้นอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ศาลที่มีอำนาจในการตรวจสอบฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครองในการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินตามกฎหมายทั้งสามฉบับดังกล่าวข้างต้น คือ ศาลปกครอง และศาลยุติธรรม กล่าวคือ ศาลปกครองสามารถควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองได้ด้วยการเพิกถอนกฎ หรือคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย รวมไปถึง สั่งการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้ผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครอง ส่วนศาลยุติธรรมโดยศาลแพ่งนั้น มีอำนาจควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองได้ ในกรณีที่มีการใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในการกระทำผิดที่เป็นการส่วนตัว และการกระทำละเมิดอย่างร้ายแรงต่อทรัพย์สิน หรือเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น ส่วนศาลอาญานั้นอาจเข้ามาควบคุมการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจทางปกครอง

ที่กระทำเกินขอบอำนาจที่กฎหมายให้อำนาจไว้ และเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายอาญา เช่น กระทำ
 ทารุณต่อผู้ต้องหาการควบคุมการกระทำทางปกครอง^{๒๓}

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงในสถานการณ์ฉุกเฉินของไทย

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงในสถานการณ์ฉุกเฉินของไทยที่ผู้ศึกษาเห็นว่าเกี่ยวข้องกับ
 รายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๕๕๗
 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๘ พระราชบัญญัติการรักษา
 ความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ พระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดน
 ภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓ และประมวลกฎหมายอาญา เนื่องจากเห็นว่า เป็นกฎหมายหลักที่นำมาสู่
 การศึกษาถึงปัญหาการสนับสนุนความมั่นคงจังหวัดชายแดนใต้ของศาลปกครองยะลา เนื่องจาก
 การบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ ดังกล่าวในสถานการณ์ที่ไม่ปกติ ศาลปกครองยะลาจะมีบทบาททั้งใน
 ก่อนการนำคดีขึ้นสู่ศาลและภายหลังจากคดีขึ้นสู่ศาลอย่างไร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญ
 ฉบับที่ ๒๐ มุ่งประสงค์ที่จะให้การรับรอง ปกป้อง และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย
 ให้ชัดเจนและครอบคลุมอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น โดยถือว่า การมีสิทธิเสรีภาพเป็นหลักการจำกัดตัดสิทธิ
 เสรีภาพเป็นข้อยกเว้น แต่การใช้สิทธิเสรีภาพดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์เพื่อคุ้มครองส่วนรวม
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงในสถานการณ์ฉุกเฉินของไทยมีในเรื่อง
 ต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐโดยมาตรา ๕๒ กำหนดให้รัฐต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบัน
 พระมหากษัตริย์ เกราช อธิปไตย บูรณภาพแห่งอาณาเขต และเขตที่ประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย
 เกียรติภูมิและผลประโยชน์ของชาติ ความมั่นคงของรัฐ และความสงบเรียบร้อยของประชาชน
 เพื่อประโยชน์แห่งการนี้ รัฐต้องจัดให้มีการทหาร การทูต และการข่าวกรองที่มีประสิทธิภาพ
 กำลังทหารให้ใช้เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาประเทศด้วยมาตรา ๕๓ กำหนดให้รัฐต้องดูแลให้มี
 การปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด ในส่วนของการตราพระราชกำหนดนั้น
 มาตรา ๑๗๒ กำหนดว่า ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ
 ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ
 พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้ โดยให้กระทำได้
 เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่า เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็น รียบด่วน อันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ และ
 ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดย
 ไม่ชักช้า ถ้าอยู่นอกสมัยประชุม และการรอการเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็นการชักช้า คณะรัฐมนตรี
 ต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญ เพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติ
**พระราชกำหนดโดยเร็ว ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ หรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภา
 ไม่อนุมัติ และสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวน**

^{๒๓} ทรงศักดิ์ รักศักดิ์สกุล. “การควบคุมฝ่ายปกครองในสถานการณ์ฉุกเฉิน”. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร
 มหามบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๐). หน้า ๕๕.

สมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบต่อกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น นอกจากนี้ ในบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๖๕ ยังกำหนดให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้จะเข้ารับหน้าที่ โดยให้หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และคณะรักษาความสงบแห่งชาติยังคงมีหน้าที่และอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๘ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๘ และให้ถือว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าว ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และคณะรักษาความสงบแห่งชาติยังคงมีผลใช้บังคับได้ต่อไป ดังนั้น คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) จึงยังคงมีอำนาจตามมาตรา ๔๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ที่กำหนดว่า ในกรณีที่หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเห็นเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ การส่งเสริมความสามัคคีและความสมานฉันท์ของประชาชนในชาติ หรือเพื่อป้องกัน ระงับ หรือปราบปราม การกระทำความผิดเป็นการบ่อนทำลายความสงบเรียบร้อย หรือความมั่นคงของชาติ ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน ไม่ว่าจะเกิดขึ้นภายในหรือภายนอกราชอาณาจักร ให้หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติโดยความเห็นชอบของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ มีอำนาจสั่งการ ระงับ ยับยั้ง หรือกระทำการใด ๆ ได้ ไม่ว่าจะการกระทำนั้นจะมีผลบังคับในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหาร หรือในทางตุลาการ และให้ถือว่าคำสั่ง หรือการกระทำ รวมทั้งการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว เป็นคำสั่ง หรือการกระทำหรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมาย และรัฐธรรมนูญนี้และเป็นที่สุด ทั้งนี้ เมื่อได้ดำเนินการดังกล่าวแล้ว ให้รายงานประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติและนายกรัฐมนตรีทราบโดยเร็ว

ผู้ศึกษาเห็นว่า การใช้อำนาจต่างๆ ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติเป็นไปตามความจำเป็นเพื่อความสงบสุขแก่ประชาชนส่วนรวม

กฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๕๕๗

กฎอัยการศึก (Martiallaw) เป็นกฎหมายซึ่งได้ตราขึ้นไว้สำหรับประกาศใช้เมื่อมีเหตุจำเป็น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในบ้านเมือง เช่น ในกรณีเกิดสงครามการจลาจลในเขตที่ประกาศใช้กฎอัยการศึก เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจหน้าที่เหนือเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับการยุทธี การระงับปราบปราม หรือการรักษาความสงบเรียบร้อย และศาลทหารมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาบางอย่างที่ประกาศระบุไว้แทนศาลพลเรือน กฎอัยการศึกมักกำหนดเป็นการชั่วคราวเมื่อรัฐบาลหรือข้าราชการพลเรือนไม่อาจทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคง หรือให้บริการที่สำคัญ ในกฎอัยการศึกเต็มขั้น นายทหารยศสูงสุดจะยึดหรือได้รับแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการทหาร หรือเป็นหัวหน้ารัฐบาล ฉะนั้น จึงเป็นการถอดอำนาจทั้งหมดทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการของรัฐบาล กฎอัยการศึกเป็นกฎหมายที่มีอยู่ในเวลาปกติ แต่ไม่ได้ใช้บังคับ โดยเมื่อจะใช้บังคับจะต้องประกาศ และกำหนดเขตพื้นที่ที่จะใช้บังคับ ในหลายประเทศจะไม่มีกรตราเป็นกฎหมายชัดเจน เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ

ในบางประเทศจะตราเป็นกฎหมายชัดเจน เช่น ฝรั่งเศส ไทย กฎอัยการศึกของไทยมีศักดิ์เทียบเท่ากับพระราชบัญญัติ ตราขึ้นครั้งแรกในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๐ เรียกว่า กฎอัยการศึก ร.ศ. ๑๒๖ มีทั้งสิ้น ๙ มาตรา โดยถอดแบบมาจากกฎอัยการศึกของประเทศฝรั่งเศส ต่อมาใน พ.ศ. ๒๔๕๗ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นว่าอำนาจของทหารตามกฎอัยการศึก ร.ศ. ๑๒๖ นั้นยึดตามแบบฝรั่งเศส แต่ไทยใช้ตำราพิชัยสงครามตามแบบอินเดีย ซึ่งไม่สอดคล้องกัน จึงทรงยกเลิกกฎอัยการศึก ร.ศ. ๑๒๖ และตรากฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๔๕๗ ขึ้นใช้แทน มีทั้งสิ้น ๑๗ มาตรา และยังคงใช้อยู่จนถึงทุกวันนี้ และมีการแก้ไขเพิ่มเติมรวม ๕ ครั้ง การยกเลิกการบังคับใช้กฎอัยการศึกในพื้นที่ใด จะต้องประกาศออกมาเป็นพระบรมราชโองการ

หลังจากประกาศกฎอัยการศึก เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจตามมาตรา ๘ กล่าวคือ “เมื่อประกาศใช้กฎอัยการศึกในตำบลใด เมืองใด มณฑลใด เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจเต็มที่จะตรวจค้น ที่จะเกณฑ์ ที่จะห้าม ที่จะยึด ที่จะเข้าอาศัย ที่จะทำลาย หรือเปลี่ยนแปลงสถานที่ และที่จะจับได้” ดังนี้

๑. การตรวจค้นตามมาตรา ๙ นั้น ให้มีอำนาจที่จะตรวจค้น ดังต่อไปนี้ (๑) ที่จะตรวจค้น บรรดาสิ่งซึ่งจะเกณฑ์ หรือต้องห้าม หรือต้องยึด หรือจะต้องเข้าอาศัย หรือมีไว้ในครอบครอง โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งมีอำนาจที่จะตรวจค้นได้ไม่ว่าที่ตัวบุคคล ในยานพาหนะ เคหสถาน สิ่งปลูกสร้าง หรือที่ใด ๆ และไม่ว่าเวลาใด ๆ ทั้งสิ้น (๒) ที่จะตรวจข่าวสาร จดหมาย โทรเลข หีบ ห่อ หรือสิ่งอื่นใดที่ส่งหรือมีไปมาถึงกันในเขตที่ประกาศใช้กฎอัยการศึก (๓) ที่จะตรวจหนังสือ สิ่งพิมพ์ หนังสือพิมพ์ ภาพโฆษณา บทหรือคำประพันธ์

๒. การเกณฑ์ตามมาตรา ๑๐ นั้น ให้มีอำนาจที่จะเกณฑ์ได้ดังนี้ (๑) ที่จะเกณฑ์พลเมือง ให้ช่วยกำลังทหารในกิจการ ซึ่งเนื่องในการป้องกันพระราชอาณาจักร หรือช่วยเหลือเกื้อหนุนราชการทหารทุกอย่าง ทุกประการ (๒) ที่จะเกณฑ์ขุดยาน สัตว์พาหนะ เสบียงอาหาร เครื่องศาสตราวุธ และเครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ จากบุคคลหรือบริษัทใด ๆ ซึ่งราชการทหารจะต้องใช้เป็นกำลังในเวลานั้นทุกอย่าง

๓. การห้ามตามมาตรา ๑๑ นั้น ให้มีอำนาจที่จะห้ามได้ดังนี้ (๑) ที่จะห้ามมั่วสุม ประชุมกัน (๒) ที่จะห้ามออก จำหน่าย จ่าย หรือแจกซึ่งหนังสือ สิ่งพิมพ์ หนังสือพิมพ์ ภาพบท หรือคำประพันธ์ (๓) ที่จะห้ามโฆษณา แสดงมหรสพ รับหรือส่งซึ่งวิทยุ วิทยุกระจายเสียง หรือวิทยุโทรทัศน์ (๔) ที่จะห้ามใช้ทางสาธารณะเพื่อการจราจรไม่ว่าจะเป็นทางบก ทางน้ำ หรือทางอากาศ รวมถึงทางรถไฟ และทางรถรางที่มีรถเดินด้วย (๕) ที่จะห้ามมีหรือใช้เครื่องมือสื่อสารหรืออาวุธ เครื่องอุปกรณ์ของอาวุธ และเคมีภัณฑ์หรือสิ่งอื่นใดที่มีคุณสมบัติทำให้เกิดอันตรายแก่บุคคล สัตว์ พืช หรือทรัพย์สิน หรือที่อาจนำไปใช้ทำเป็นเคมีภัณฑ์ หรือสิ่งอื่นใดที่มีคุณสมบัติดังกล่าวได้ (๖) ที่จะห้ามบุคคลออกนอกเคหสถานภายในระหว่างระยะเวลาที่กำหนด (๗) ที่จะห้ามบุคคลเข้าไปหรืออาศัยอยู่ในเขตท้องที่ใด ซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารเห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อการยุทธการระงับปราบปราม หรือการรักษาความสงบเรียบร้อย และเมื่อได้ประกาศห้ามเมื่อใดแล้ว ให้ผู้ซึ่งอาศัยอยู่ในเขตนั้นออกไปจากเขตนั้นภายในกำหนดเวลาที่ได้ประกาศกำหนด (๘) ที่จะห้ามบุคคลกระทำหรือมีซึ่งกิจการหรือสิ่งอื่นใดได้ ตามรัฐธรรมนูญว่าการกระทรวงกลาโหมได้กำหนดไว้ว่าควรต้องห้ามในเวลาที่ได้มีการประกาศใช้กฎอัยการศึก

๔. การยึดตามมาตรา ๑๒ นั้น บรรดาสิ่งซึ่งกล่าวไว้ ในมาตรา ๙ มาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ นั้น ถ้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารเห็นเป็นการจำเป็น จะยึดไว้ชั่วคราวเพื่อมิให้เป็นประโยชน์แก่ราชศัตรู หรือเพื่อเป็นประโยชน์แก่ราชการทหาร ก็มีอำนาจยึดได้

๕. การเข้าอาศัยตามมาตรา ๑๓ อำนาจการเข้าพักอาศัยนั้น คือ ที่อาศัยใด ๆ ซึ่ง ราชการทหารเห็นจำเป็นจะใช้เป็นประโยชน์ในราชการทหารแล้ว มีอำนาจอาศัยได้ทุกแห่ง

๖. การทำลายหรือเปลี่ยนแปลงสถานที่ตามมาตรา ๑๔ การทำลายหรือเปลี่ยนแปลง สถานที่นั้น ให้มีอำนาจกระทำได้ ดังนี้ (๑) ถ้าแม้การสงคราม หรือรบสู้เป็นรองราชศัตรู มีอำนาจที่จะเผาบ้าน และสิ่งซึ่งเห็นว่าจะเป็นการก้ำกักราชศัตรู เมื่อกรมกองทหารถอยไปแล้ว หรือถ้าแม้ว่า สิ่งใด ๆ อยู่ในที่ซึ่งกีดกั้นการสู้รบก็ทำลายได้ทั้งสิ้น (๒) มีอำนาจที่จะสร้างที่มั่น หรือดัดแปลงภูมิ ประเทศ หรือหมู่บ้าน เมือง สำหรับการต่อสู้ราชศัตรู หรือเตรียมการป้องกันรักษาตามความเห็นชอบ ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารได้ทุกอย่าง

๗. การขับไล่ตามมาตรา ๑๕ ถ้ามีผู้หนึ่งผู้ใด ซึ่งไม่มีภูมิลำเนาอาศัยเป็นหลักฐาน หรือ เป็นผู้มาอาศัยในตำบลนั้นชั่วคราว เมื่อมีความสงสัยอย่างหนึ่งอย่างใด หรือจำเป็นแล้ว มีอำนาจที่จะ ขับไล่ผู้นั้นให้ออกไปจากเมือง หรือตำบลนั้นได้ มาตรา ๑๕ ทวิ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีเหตุ อันควรสงสัยว่าบุคคลใดจะเป็นราชศัตรู หรือได้ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้ หรือ ต่อคำสั่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจกักตัวบุคคลนั้นไว้เพื่อการสอบถาม หรือตามความจำเป็นของทางราชการทหารได้ แต่ต้องกักไว้ไม่เกินกว่า ๗ วัน

๘. การขอค่าเสียหาย หรือค่าปรับจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารไม่ได้ ตามมาตรา ๑๖ ความเสียหายซึ่งอาจบังเกิดขึ้นอย่างหนึ่งอย่างใด ในเรื่องอำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร ตามที่ ได้กล่าวมาแล้วในมาตรา ๘ และมาตรา ๑๕ บุคคลหรือบริษัทใด ๆ จะร้องขอค่าเสียหาย หรือค่าปรับ อย่างหนึ่งอย่างใดแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารไม่ได้เลย เพราะอำนาจทั้งปวงที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารได้ปฏิบัติ และดำเนินการตามกฎอัยการศึกนี้ เป็นการสำหรับป้องกันพระมหากษัตริย์ ชาติ ศาสนา ด้วยกำลังทหารให้ดำรงคงอยู่ในความเจริญรุ่งเรืองเป็นอิสราภาพ และสงบเรียบร้อยปราศจากราชศัตรู ภายนอกและภายใน

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘

สถานการณ์ฉุกเฉิน หมายถึง สถานการณ์อันกระทบหรืออาจจะกระทบต่อความสงบ เรียบร้อยของประชาชน หรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรืออาจทำให้ประเทศหรือส่วนใดส่วนหนึ่ง ของประเทศตกอยู่ในภาวะคับขัน หรือมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวล กฎหมายอาญา การรบ หรือการสงคราม ซึ่งจำเป็นต้องมีมาตรการเร่งด่วนเพื่อรักษาไว้ซึ่ง การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย เอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต ผลประโยชน์ชาติ การปฏิบัติตามกฎหมาย ความปลอดภัยของประชาชน การดำรงชีวิตโดยปกติสุขของประชาชน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ความสงบเรียบร้อยหรือประโยชน์ส่วนรวม หรือการป้องกัน หรือแก้ไขเยียวยาความเสียหายจาก

ภัยพิบัติสาธารณะอันมีมาอย่างฉุกฉินและร้ายแรง^{๒๔} ซึ่งจากคำจำกัดความดังกล่าวแยกพิจารณาความหมายเป็น ๒ กรณี คือ

กรณีแรก สถานการณ์อันกระทบหรืออาจจะกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรืออาจทำให้ประเทศหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศตกอยู่ในภาวะคับขันหรือมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา การรบหรือการสงครามซึ่งจำเป็นต้องมีมาตรการเร่งด่วนเพื่อรักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เอกရာชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต ผลประโยชน์ของชาติ การปฏิบัติตามกฎหมาย ความปลอดภัยของประชาชน การดำรงชีวิตโดยปกติสุขของประชาชน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ความสงบเรียบร้อยหรือประโยชน์ส่วนรวม

กรณีที่สอง การป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะอันมีมาอย่างฉุกฉินและร้ายแรง

จากคำจำกัดความของสถานการณ์ฉุกฉินจึงอาจสรุปได้ว่า สถานการณ์ฉุกฉินเป็นสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจากภัยพิบัติธรรมชาติ เช่น น้ำท่วม แผ่นดินไหว ภูเขาไฟระเบิด พายุและจากการกระทำของมนุษย์ เช่น ภัยจากการก่อการร้าย และจลาจล ซึ่งฝ่ายบริหารจะใช้อำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกฉินในช่วงเวลาและสถานที่ที่รัฐ หรือฝ่ายบริหารเห็นว่าเป็นการป้องกันควบคุมสถานการณ์ไม่ให้ลุกลามหรือรุนแรงมากยิ่งขึ้น ยกเว้นสถานการณ์สงครามซึ่งหากประกาศจะมีการประกาศทั่วประเทศ

เหตุผลและความจำเป็นในการตราพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกฉินได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว บทบัญญัติต่าง ๆ ไม่สามารถนำมาใช้แก้ไขสถานการณ์ที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐที่มีหลากหลายรูปแบบให้ยุติลงได้โดยเร็ว รวมทั้งไม่อาจนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากภัยพิบัติสาธารณะและการฟื้นฟูสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนที่ได้รับความเสียหายและเนื่องจากในปัจจุบันมีปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ ซึ่งมีความร้ายแรงมากยิ่งขึ้นจนอาจกระทบต่อเอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต และก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในประเทศ รวมทั้งทำให้ประชาชนรับอันตราย หรือเดือดร้อนจนไม่อาจใช้ชีวิตอย่างเป็นปกติสุข และไม่อาจแก้ไขปัญหาด้วยการบริหารราชการในรูปแบบปกติได้ สมควรต้องกำหนดมาตรการในการบริหารราชการสำหรับสถานการณ์ฉุกฉินไว้เป็นพิเศษเพื่อให้รัฐสามารถรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัย และการรักษาสิทธิและเสรีภาพของประชาชนทั้งปวงให้กลับสู่สภาพปกติได้โดยเร็ว จึงเป็นกรณีฉุกฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ และป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ^{๒๕}

จากเหตุผลการประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกฉินดังกล่าวพบว่ากฎหมายฉบับนี้มีภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงของรัฐจากภัยคุกคาม

^{๒๔} พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกฉิน พ.ศ. ๒๕๒๘, มาตรา ๔.

^{๒๕} เรื่องเดียวกัน. หมายเหตุท้ายเอกสาร.

ต่อความมั่นคงของรัฐทั้งจากภายในและจากภายนอกประเทศในกรณีที่ถูกกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ตามปกติไม่อาจนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาดังกล่าวได้

สาระสำคัญของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินพ.ศ. ๒๕๔๘

๑. ความมีผลของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน

ในกรณีที่มีสถานการณ์ฉุกเฉินเกิดขึ้นและนายกรัฐมนตรีเห็นสมควรใช้กำลังเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง หรือตำรวจ เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือน หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารร่วมกันป้องกันแก้ไขปราบปราม ระงับ ยับยั้ง ฟื้นฟูหรือช่วยเหลือประชาชน ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อบังคับใช้ทั่วราชอาณาจักร หรือในบางเขตบางท้องที่ได้ตามความจำเป็นแห่งสถานการณ์ ในกรณีที่ไม่อาจขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีได้ทันที่ นายกรัฐมนตรีอาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินไปก่อน แล้วดำเนินการให้ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีภายในสามวัน^{๒๖} เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในมาตรานี้พบว่ากฎหมายฉบับนี้จะมีผลเมื่อมีการประกาศใช้และอำนาจในการประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ นั้นเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีแต่เพียงผู้เดียว แม้จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก็ตาม

๒. เงื่อนไขการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน

นายกรัฐมนตรีสามารถประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ได้ต่อเมื่อเกิดเหตุฉุกเฉินขึ้นภายในประเทศ ทั้งนี้เหตุฉุกเฉินนั้น หมายถึง สถานการณ์ที่กระทบหรืออาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรืออาจทำให้ประเทศหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศตกอยู่ในภาวะคับขัน หรือมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายการรบ หรือการสงครามหรือความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะที่ฉุกเฉินและร้ายแรง^{๒๗}

๓. อำนาจและการควบคุมการใช้อำนาจตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินเป็นกฎหมายที่มีความมุ่งหมายที่จะใช้ในการแก้ปัญหาหรือรักษาความมั่นคงของประเทศในเหตุการณ์ที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในระดับที่รุนแรงหรือในสถานการณ์ฉุกเฉิน ในการตรากฎหมายดังกล่าวจึงมีความจำเป็นต้องให้อำนาจที่มีลักษณะพิเศษ และมีความเหมาะสมกับสถานการณ์ฉุกเฉินแก่ฝ่ายบริหาร เพื่อแก้ไขปัญหาความมั่นคงโดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(๑) อำนาจในการโอนอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีทุกกระทรวงมาเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีชั่วคราวตามความในมาตรา๗

(๒) อำนาจห้ามออกนอกเคหสถานในเวลาที่กำหนด ห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุม ณ ที่ใด ๆ หรือกระทำการใดอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย เสนอข่าว การจำหน่ายหรือทำให้แพร่หลายซึ่งหนังสือสิ่งพิมพ์ หรือสื่ออื่นใด ห้ามการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใช้ยานพาหนะ หรือกำหนดเงื่อนไขการใช้เส้นทางคมนาคม หรือการใช้ยานพาหนะ ห้ามการใช้อาคาร

^{๒๖} พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘, มาตรา ๕.

^{๒๗} เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๔.

หรือเข้าไปหรืออยู่ในสถานที่ใด ๆ และให้อพยพประชาชนออกจากพื้นที่ที่กำหนดเพื่อความปลอดภัยของประชาชนดังกล่าว หรือห้ามผู้ใดเข้าไปในพื้นที่ที่กำหนดตามความในมาตรา๔

(๓) อำนาจในการสั่งตรวจสอบจดหมาย หนังสือ สิ่งพิมพ์ โทรเลข โทรศัพท์ หรือสื่อสารด้วยวิธีการอื่นใดตามความในมาตรา๑๑

(๔) อำนาจในการควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยต่อเนื่องได้ไม่เกิน๓๐ วันตามความในมาตรา ๑๒
ข้อกำหนดเกี่ยวกับเขตอำนาจศาล

มาตรา ๑๑ ของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ บัญญัติว่า “ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่อยู่ในบังคับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ยกเว้นการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ” ผลของบทบัญญัติดังกล่าวที่กำหนดไม่ให้นำพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามพระราชกำหนดนี้ กรณีจึงมีประเด็นว่า ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง ตามพระราชกำหนดนี้ซึ่งเป็นการกระทำทางปกครองนั้น ศาลปกครองมีอำนาจที่จะพิจารณาพิพากษาหรือไม่ และบทบัญญัตินี้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ กรณีปัญหาดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๕๓ วินิจฉัยว่า มาตรา ๑๖ แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑

พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ ตราขึ้นเนื่องจากปัจจุบันมีปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีหลากหลาย มีความรุนแรงรวดเร็ว สามารถขยายตัวจนส่งผลกระทบเป็นวงกว้าง และมีความสลับซับซ้อน จนอาจกระทบต่อเอกราช และบูรณภาพแห่งอาณาเขต ก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในประเทศ และเป็นภัยอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชน ดังนั้น เพื่อให้สามารถป้องกันและระงับภัยที่เกิดขึ้นได้อย่างทันที่ จึงสมควรกำหนดให้มีหน่วยปฏิบัติงานหลักเพื่อรับผิดชอบดำเนินการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร ตลอดจนบูรณาการและประสานการปฏิบัติร่วมกับทุกส่วนราชการ ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและรักษาความมั่นคง รวมทั้งเสริมสร้างความเข้มแข็งในท้องถิ่นของตน เพื่อป้องกันภัยอันตรายที่เกิดขึ้นตั้งแต่ในยามปกติ และในยามที่เกิดสถานการณ์อันเป็นภัยต่อความมั่นคงในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง และกำหนดให้มีมาตรการและกลไกควบคุมการใช้อำนาจเป็นการเฉพาะตามระดับความรุนแรงของสถานการณ์ เพื่อให้สามารถแก้ไขสถานการณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นเอกภาพ เมื่อพิจารณาจากถ้อยคำที่ปรากฏอยู่ในหลักการและเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรแล้ว ทำให้ทราบถึงวัตถุประสงค์ในการตรากฎหมายดังกล่าวว่า กฎหมายฉบับนี้มีภารกิจในการแก้ไขปัญหาความมั่นคงในยามปกติ กล่าวคือกฎหมายการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรนั้นเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือแก่ฝ่ายบริหารในการรักษาความมั่นคงหรือแก้ไขปัญหาความมั่นคงของประเทศตั้งแต่ขณะที่สถานการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงได้เกิดขึ้นแต่ยังมีได้มีการพัฒนาของสถานการณ์จนถึงระดับที่ต้องประกาศบังคับใช้กฎหมายการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือกฎอัยการศึก องค์กร

ที่มีอำนาจหน้าที่ และบทบาทที่สำคัญตามพระราชบัญญัตินี้ได้แก่ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) โดยผู้บริหารของ กอ.รมน. ประกอบไปด้วยผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (ผอ.รมน.) ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รองผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (รอง ผอ.รมน.) ได้แก่ ผู้บัญชาการทหารบก และเลขาธิการกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (เลขาธิการ ผอ.รมน.) ได้แก่ เสนาธิการทหารบก ส่วนโครงสร้างของ กอ.รมน. นั้น จะมีลักษณะการแบ่งโครงสร้างเช่นเดียวกับกองทัพภาค กล่าวคือ กองทัพภาคที่ ๑ ถึงที่ ๔ และกองทัพภาคที่ ๔ ส่วนหน้า ดังนั้น กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน จึงมีกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค ๑ ถึงภาค ๔ และกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค ๔ ส่วนหน้า โดย กอ.รมน.ภาค ๔ รับผิดชอบพื้นที่ภาคใต้ทั้งหมด และ กอ.รมน.ภาค ๔ ส่วนหน้า ดูแลปัญหาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยเฉพาะ ทั้งนี้ ใน กอ.รมน. ภาคนี้จะมีศูนย์ปรองดองเพื่อสมานฉันท์เพื่อการปฏิรูปคอยซ์เคลื่อนและสนับสนุนประสานงานภาคส่วนต่าง ๆ เกี่ยวกับความมั่นคง ซึ่ง กอ.รมน.ภาค ๔ ส่วนหน้า (สน.) ตั้งอยู่ในกองทัพหน่วยที่ ๔ ตำบลเขาตุ้ม อำเภอยะรัง จังหวัดปัตตานี นอกจากนี้ ยังมีกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัด (กอ.รมน.จังหวัด) ในแต่ละจังหวัดอีกด้วย โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อำนวยการ กอ.รมน.จังหวัด คอยรับนโยบายจาก กอ.รมน. และ กอ.รมน.ภาค

พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายที่มีภารกิจในการแก้ไขสถานการณ์ที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ตั้งแต่ในขณะที่ยังสถานการณ์นั้นมีความรุนแรงไม่ถึงระดับที่ต้องใช้อำนาจตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ หรือกฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๕๕๗ ทั้งนี้ กฎหมายได้ให้อำนาจพิเศษบางประการที่มีลักษณะเช่นเดียวกับพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ และกฎอัยการศึกเพื่อให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจตามกฎหมายในการแก้ปัญหาความมั่นคงตามความมุ่งหมายของพระราชบัญญัติฉบับนี้ พระราชบัญญัตินี้จะมีผลก็ต่อเมื่อปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรในระดับที่ไม่มีความจำเป็นต้องประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน และเหตุการณ์นั้นมีแนวโน้มจะเกิดขึ้นเป็นเวลานาน รวมทั้งอำนาจในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ อยู่ในความรับผิดชอบของหลายกระทรวง คณะรัฐมนตรีจะมีมติมอบหมายให้ กอ.รมน. เป็นผู้รับผิดชอบในการแก้ปัญหาหรือบรรเทาสถานการณ์ดังกล่าว ด้วยการประกาศให้ทราบถึงพื้นที่ และระยะเวลาที่กำหนด^{๒๘} จากหลักการดังกล่าว คณะรัฐมนตรีอาจมีมติให้บังคับใช้กฎหมายการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรได้เมื่อเห็นว่า ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร และมีความจำเป็นต้องบังคับใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑

^{๒๘} พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑. มาตรา ๑๕.

อำนาจและการควบคุมการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑

๑. กอ.รมน.เมื่อได้รับมอบหมายตามมาตรา ๑๕ แล้วจะส่งผลให้กอ.รมน.มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑.๑ ป้องกัน ปราบปราม ระวัง ยับยั้ง และแก้ไขสถานการณ์หรือบรรเทาเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรตามที่ได้รับมอบหมายตามมาตรา ๑๕

๑.๒ จัดทำแผนการดำเนินการตาม (๑) เสนอต่อคณะกรรมการเพื่อให้ความเห็นชอบ

๑.๓ กำกับ ติดตาม และเร่งรัดหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการหรือบูรณาการในการดำเนินการให้เป็นไปตามแผนตาม (๒)

๑.๔ สั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีพฤติกรรมาว่าจะ เป็นภัยต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรหรือเป็นอุปสรรคต่อการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรออกจากพื้นที่ที่กำหนด ฯ

๒. ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมีอำนาจจัดตั้งศูนย์อำนาจการหรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นเพื่อปฏิบัติการกิจอย่างหนึ่งอย่างใดเป็นการเฉพาะก็ได้

๓. อำนาจในการดำเนินการเพื่อเป็นการป้องกัน ปราบปราม ระวัง ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ภายในพื้นที่ตามมาตรา ๑๕ โดยให้ผู้อำนวยการโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนด ดังต่อไปนี้

๓.๑ ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติการหรืองดเว้นปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใด

๓.๒ ห้ามเข้าหรือให้ออกจากบริเวณพื้นที่ อาคาร หรือสถานที่ที่กำหนดในห้วงเวลาที่ปฏิบัติการ เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับการยกเว้น

๓.๓ ห้ามออกนอกเคสสถานในเวลาที่กำหนด

๓.๔ ห้ามนำอาวุธออกนอกเคสสถาน

๓.๕ ห้ามการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใช้นยานพาหนะ หรือกำหนดเงื่อนไขการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใช้นยานพาหนะ

๓.๖ ให้บุคคลปฏิบัติหรืองดเว้นการปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใดอันเกี่ยวกับเครื่องมือหรืออุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ เพื่อป้องกันอันตรายที่จะเกิดแก่ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของประชาชนข้อกำหนดตามวรรคหนึ่ง อาจกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขหรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ด้วยก็ได้ ทั้งนี้ การกำหนดดังกล่าวต้องไม่ก่อความเดือดร้อนแก่ประชาชนจนเกินสมควรแก่เหตุ เมื่อพิจารณาจากอำนาจที่กองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) ได้รับภายหลังการประกาศบังคับใช้กฎหมายการรักษาความมั่นคงแล้ว พบว่า อำนาจตามความในมาตรา ๑๖ (๓) ซึ่งเกี่ยวกับอำนาจในการกำกับ ติดตาม และเร่งรัดหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องนั้นอาจส่งผลให้ฝ่ายรัฐบาลและทหาร อาจนำอำนาจตามมาตราดังกล่าวมาใช้เป็นเครื่องมือในการแทรกแซงการบริหารราชการแผ่นดินของหน่วยงานฝ่ายพลเรือนได้ นอกจากนี้เมื่อพิจารณาจากอำนาจตามความในมาตรา ๑๘ (๒) ถึง (๖) แล้วพบว่า อำนาจดังกล่าวนี้เป็นอำนาจที่อาจกล่าวได้ว่าเป็นอำนาจพิเศษที่ไม่มีปรากฏในกฎหมายที่มีความมุ่งหมายบังคับใช้ในสถานการณ์ปกติฉบับอื่น รวมทั้งอำนาจตาม

ความใน มาตรา ๑๘ (๒) ถึง (๖) นั้นจะพบได้แต่ในกฎหมายที่มีความมุ่งหมายบังคับใช้ใน สถานการณ์ไม่ปกติ อันได้แก่ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินพ.ศ.๒๕๔๘ และกฎอัยการศึก พ.ศ.๒๕๔๗ เท่านั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า บทบัญญัติในมาตรา ๑๖ (๓) และมาตรา ๑๘ (๒) ถึง (๖) นั้นเป็นบทบัญญัติที่เกินกว่าความจำเป็นสำหรับกฎหมายที่มีความมุ่งหมายเพื่อบังคับ ใช้ในยามปกติ รวมทั้งเป็นการตรากฎหมายที่ขัดต่อหลักความพอสมควรแก่เหตุอีกประการหนึ่ง

๔. ข้อกำหนดเกี่ยวกับเขตอำนาจศาล

มาตรา ๒๓ ของพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติว่า “บรรดาข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามหมวดนี้ ไม่อยู่ใน บังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

การดำเนินคดีใด ๆ อันเนื่องมาจากข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตาม หมวดนี้ ให้อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ทั้งนี้ ในกรณีศาลจะต้องพิจารณาเพื่อใช้มาตรการ หรือวิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หรือประมวลกฎหมายวิธี พิเคราะห์คดีอาญา แล้วแต่กรณี ให้ศาลเรียกเจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งออกข้อกำหนด ประกาศหรือคำสั่ง หรือการกระทำนั้น มาเพื่อชี้แจงข้อเท็จจริง รายงาน หรือแสดงผลเพื่อ ประกอบการพิจารณาสั่งใช้มาตรการหรือวิธีการชั่วคราวดังกล่าวด้วย”

ผลของบทบัญญัติดังกล่าวที่บัญญัติไม่ให้นำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ.๒๕๔๐ มาใช้ และการกำหนดให้ข้อพิพาทใด ๆ อันเนื่องมาจากข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำให้อยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลยุติธรรมนั้น มีผลเท่ากับกำหนดให้ศาล ปกครองไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษา หรือตรวจสอบการกระทำดังกล่าว แม้ว่าจะเป็นคดีปกครอง ก็ตาม ซึ่งประเด็นดังกล่าวก็มีลักษณะเช่นเดียวกับพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘

พระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓

การที่พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และเชื่อมโยงสัมพันธ์กับต่างประเทศที่มีประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม อีกทั้งมีสถานการณ์ความไม่สงบในบางพื้นที่ของจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อ ความสงบสุขของประชาชนและการพัฒนาของประเทศ จึงมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติ การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓ เพื่อให้มีหน่วยปฏิบัติงานหลักที่สามารถ ดำเนินการบูรณาการในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ให้เป็นระบบ มีเอกภาพทั้งในเรื่องนโยบายยุทธศาสตร์ การบังคับบัญชา และการปฏิบัติ รวมทั้งการให้ความสำคัญ กับกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนอันจะส่งผลให้เกิดการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในจังหวัด ชายแดนภาคใต้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ องค์กรที่มีบทบาทตามกฎหมายฉบับนี้คือ คณะกรรมการ ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กพต.) ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดน ภาคใต้ (ศอ.บต.) และสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้

๑. คณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กพต.)

คณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เรียกโดยย่อว่า “กพต.” ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รองนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งซึ่งนายกรัฐมนตรี

มอบหมาย เป็นรองประธาน รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยคนหนึ่งซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประธานสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และผู้แทนภาคประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้จังหวัดละหนึ่งคน ซึ่งได้รับการคัดเลือกโดยสภาที่ปรึกษาการบริหาร และการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นกรรมการผู้แทนภาคประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสามปี และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว ให้เลขาธิการเลขาธิการศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นกรรมการและเลขานุการ และรองเลขาธิการศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้คนหนึ่งซึ่งเลขาธิการมอบหมายเป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

กพต. มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

๑. พิจารณาให้ความเห็นชอบยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ คอ.บต. เสนอ
๒. พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนงาน โครงการ และการจัดตั้งงบประมาณเพื่อสนับสนุนการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้
๓. พิจารณาให้ความเห็นชอบในการกำหนดเขตพัฒนาพิเศษและกรอบแนวทางการบริหารและการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษที่ คอ.บต. เสนอ
๔. พิจารณาเสนอแนะหน่วยงานของรัฐให้จัดทำแผนพัฒนา แผนงาน และโครงการพร้อมด้วยงบประมาณในเขตจังหวัดชายแดนภาคใต้
๕. กำกับ เร่งรัด ติดตาม แก้ไขกฎระเบียบ และลดขั้นตอนการปฏิบัติต่าง ๆ เพื่อให้การพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
๖. เสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในเขตจังหวัดชายแดนภาคใต้ต่อคณะรัฐมนตรี
๗. แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อช่วยเหลือหรือปฏิบัติงานได้ตามความเหมาะสม
๘. ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ กพต. หรือตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

๒. ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.)

ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (Southern Border Provinces Administration Centre : SBPAC) หรือเรียกโดยย่อว่า ศอ.บต. เป็นองค์กรพิเศษที่รัฐบาล พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๒๔ ต่อมาได้รับการยกฐานะเป็นนิติบุคคล อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี จัดตั้งขึ้นเพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยรัฐบาลในสมัยนั้นวิเคราะห์ว่า ในการแก้ปัญหาภัยคุกคามจะใช้การปราบปรามอย่างเดียวไม่ได้ แต่ต้องใช้ในการพัฒนานำการปราบปราม และมีนโยบายการแก้ปัญหาเป็น ๒ ด้าน คือ การพัฒนา และการปราบปราม โดยตั้ง ศอ.บต. ขึ้นอยู่กับรองปลัดกระทรวงมหาดไทย ดูแลเรื่องการพัฒนา และตั้งกองบัญชาการผสมพลเรือน ตำรวจ ทหารที่ ๔๓ (พตท.๔๓) ขึ้นอยู่กับแม่ทัพภาคที่ ๔ ดูแลเรื่องการปราบปราม ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๓๙ นายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรี ได้แต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธานเป็นองค์กรในระดับนโยบาย โดย ศอ.บต. อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของปลัดกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รับผิดชอบงานภารกิจงานด้านฝ่ายพลเรือน และตำรวจ จากนั้นวันที่ ๓๐ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๕ รัฐบาลพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ได้ปรับยุทธศาสตร์ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๑๒๓/๒๕๔๕ ยุบ ศอ.บต. คณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ สำนักงานคณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ และ พตท.๔๓ ตามคำแนะนำของพลตำรวจเอก สันต์ ศรีदानนท์ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๕ และให้โอนอำนาจของคณะกรรมการการอำนวยการแก้ไขปัญหาความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ ไปเป็นของสภาความมั่นคงแห่งชาติ อำนาจของ ศอ.บต. เป็นของกระทรวงมหาดไทย และอำนาจของ พตท.๔๓ เป็นของกองทัพภาคที่ ๔ / กอ.รมน.ภาค ๔

ในปี พ.ศ. ๒๕๔๗ มีการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๖๙/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๗ ลงนามโดย พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ รองนายกรัฐมนตรี ผู้ปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี ให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน จัดตั้งกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในส่วนหน้า ใช้ชื่อว่า “กองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้” (กอ.สสส.จชต.) เป็นศูนย์ควบคุมและแกนหลักในการประสานการปฏิบัติงานในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และต่อมาได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๒๐๐/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๘ จัดตั้งคณะกรรมการนโยบายเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กสขต.) ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี สืบเนื่องจากสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เกิดขึ้น และดำเนินการอย่างต่อเนื่อง และความรุนแรงของการก่อเหตุในช่วงแรกยังอยู่ในระดับต่ำ แต่สันนิษฐานว่าการปลุกฝังอุดมการณ์การปรับเปลี่ยน และการเตรียมจัดตั้งองค์กรใหม่ น่าจะอยู่ในช่วงแห่งการฝังตัว จนเมื่อวันที่ ๔ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้เกิดเหตุปล้นกองพันพัฒนาที่ ๔ อำเภอเจาะไอร้อง และเกิดเหตุการณ์ที่มีสยิดกรือเซะ เมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๗ มีผู้เสียชีวิต ๑๐๘ คน รวมทั้งเหตุการณ์ที่ตากใบ เมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๗ มีผู้เสียชีวิต ๘๕ คน จึงได้มีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นอีกครั้ง ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๒๐๗/๒๕๔๙ จัดตั้ง ศอ.บต. ขึ้น และได้แต่งตั้งให้ ผอ.ศอ.บต. เมื่อวันที่ ๑ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๙ ต่อมาในปี

พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้มีพระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓ กำหนดให้ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) เป็นส่วนราชการรูปแบบเฉพาะที่ไม่สังกัด สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง มีฐานะเป็นนิติบุคคล และอยู่ในบังคับบัญชาของ นายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และกำหนดให้มีคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กพต.) โดยมี นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีหน่วยงานสำนักงานคือ ศอ.บต. ต่อมาได้มีการปรับเปลี่ยนตำแหน่ง ตามกฎหมายจาก ผอ.ศอ.บต. เป็นเลขาธิการศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งมีฐานะเทียบเท่าปลัดกระทรวง

อำนาจหน้าที่ของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.)

ศอ.บต. มีอำนาจหน้าที่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ดังต่อไปนี้

๑. จัดทำยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้สอดคล้องกับ นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยให้สภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พิจารณาให้ความเห็นก่อนเสนอ กพต. ให้ความเห็นชอบ

๒. จัดทำแผนปฏิบัติการที่จะดำเนินการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้เป็นไปตาม ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้

๓. เสนอแนะและบูรณาการ แผนงาน และโครงการในด้านการพัฒนาของ กระทรวง ทบวง กรมและหน่วยงานอื่นของรัฐ ที่ดำเนินการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้เป็นไป ตามแผนปฏิบัติการตาม (๒)

๔. ดำเนินการตามแผนงานและโครงการต่อเนื่องจากแผนงานและโครงการที่ หน่วยงานของรัฐไม่อาจดำเนินการต่อไปได้ ซึ่งหากไม่ดำเนินการจะส่งผลเสียต่อการแก้ไขปัญหาตาม ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้

๕. กำกับ เร่งรัด และติดตามการปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐฝ่ายพลเรือนให้เป็นไป ตามแผนปฏิบัติการตาม (๒)

๖. คຸ້ມครองสิทธิเสรีภาพและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน โดยการ รับเรื่องราวร้องทุกข์ ให้ความช่วยเหลือ และประสานการปฏิบัติกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งตรวจสอบ และแก้ไขปัญหาพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

๗. ให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับความเสียหาย และผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการ กระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันสืบเนื่องมาจากเหตุการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามระเบียบที่ กพต. กำหนด ทั้งนี้ ไม่ตัดสิทธิประโยชน์ที่ผู้นั้นได้รับตามกฎหมายอื่น

๘. เสนอแนะมาตรการสร้างขวัญและกำลังใจสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในจังหวัด ชายแดนภาคใต้ต่อคณะรัฐมนตรี

๙. เสนอแนะหรือแนะนำต่อหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับลักษณะอันพึงประสงค์ของ เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งจะส่งให้ไปปฏิบัติหน้าที่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมทั้งดำเนินการให้มีการพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายพลเรือนซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และบูรณาการ การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐฝ่ายพลเรือนเพื่อให้ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและ สอดคล้องกับสภาพทางสังคม เศรษฐกิจ และวิถีชีวิตของประชาชน

๑๐. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วนในการแก้ไขปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้

๑๑. ส่งเสริม สนับสนุน อำนวยความสะดวกและแก้ไขปัญหาแก่คนไทยในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เดินทางไปประกอบพิธีฮัจญ์ ณ ราชอาณาจักรซาอุดีอาระเบีย

๑๒. ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการการศึกษาในจังหวัดชายแดนภาคใต้

๑๓. ประชาสัมพันธ์นโยบาย และการดำเนินงานของ คอ.บต. และรัฐบาล รวมทั้งเผยแพร่ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อสร้างความเข้าใจอันดีแก่คนไทยทั้งในและต่างประเทศ

๑๔. ร่วมมือกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในการเสริมสร้างความสัมพันธ์ ความเข้าใจอันดีและประสานงานในโครงการ ความร่วมมือ ความช่วยเหลือ และการแก้ไขปัญหาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้กับต่างประเทศ

ทั้งนี้ ภายใต้กรอบนโยบายของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรี รวมทั้งแนวทางหรือนโยบายที่กระทรวงการต่างประเทศได้กำหนดไว้

๑๕. ส่งเสริมแนวคิดด้านพหุวัฒนธรรมในฐานะที่เป็นส่วนสำคัญของวัฒนธรรมแห่งชาติ รวมถึงการลดการผูกขาดทางวัฒนธรรม หรือการจัดการเลือกปฏิบัติทางวัฒนธรรม โดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

๑๖. ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ คอ.บต. หรือตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าว คอ.บต. อาจวางระเบียบเพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่าง คอ.บต. กับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องได้ ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตาม (๑) ให้ใช้ได้เป็นเวลาสามปี แผนปฏิบัติการตาม (๒) เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจัดทำแผนงาน และโครงการ และให้สำนักงบประมาณจัดสรรงบประมาณให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการนั้นในการจัดทำแผนปฏิบัติการตาม (๒) ให้ คอ.บต.หารือกับหัวหน้าหน่วยงานที่กำกับดูแลยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงด้วย เพื่อให้แผนปฏิบัติการดังกล่าวสอดคล้องกับแผนปฏิบัติการด้านความมั่นคงตามกฎหมายว่าด้วยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ คอ.บต. โดยความเห็นชอบของ กพต. อาจกำหนดให้เขตพื้นที่ใดในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจ และกำหนดกรอบแนวทางการบริหารและการพัฒนาในเขตพื้นที่นั้นได้กรอบแนวทางการบริหารและการพัฒนา นี้ อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญครอบคลุมในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ศาสนา วัฒนธรรม การศึกษา สาธารณสุข ทรัพยากร เทคโนโลยี การต่างประเทศ การปฏิบัติการเชิงจิตวิทยา การบริหารจัดการ และด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ทั้งนี้ ต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อนโยบาย ตามมาตรา ๔ และยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาที่ กพต. ให้ความเห็นชอบแล้ว และเมื่อ กพต. ให้ความเห็นชอบกรอบแนวทางการบริหารและการพัฒนาแล้วให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นแนวทางในการจัดทำข้อเสนอขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี และให้ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง

โดยไม่ชักช้า ให้ ศอ.บต. จัดทำสรุปสถานการณ์ ปัญหา และอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีทุกหนึ่งปี และให้คณะรัฐมนตรีเสนอรัฐสภาเพื่อทราบ

๓. สภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้

สภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประกอบด้วย สมาชิกสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง จำนวนไม่เกินสี่สิบเก้าคน ดังต่อไปนี้ (๑) ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดละหนึ่งคน (๒) ผู้แทนกำนันและผู้ใหญ่บ้านจังหวัดละหนึ่งคน (๓) ผู้แทนกรรมการอิสลามประจำจังหวัดและอิหม่ามประจำมัสยิดจังหวัดละหนึ่งคน ผู้แทนเจ้าอาวาสในพระพุทธศาสนาจังหวัดละหนึ่งคน และผู้แทนศาสนาอื่นจำนวนหนึ่งคน (๔) ผู้แทนผู้ซึ่งมีความรู้ความเข้าใจในการพัฒนาสังคม ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวิถีชีวิตของประชาชนในพื้นที่จังหวัดละหนึ่งคน (๕) ผู้แทนผู้สอน และบุคลากรทางการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติจังหวัดละหนึ่งคน ผู้แทนสถาบันศึกษาปอเนาะตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยสถาบันศึกษาปอเนาะจำนวนหนึ่งคน และผู้แทนโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาจำนวนหนึ่งคน (๖) ผู้แทนกลุ่มสตรีจังหวัดละหนึ่งคน (๗) ผู้แทนหอการค้าจังหวัดและสภาอุตสาหกรรมจังหวัดซึ่งมีความรู้ความเข้าใจเป็นอย่างดีในด้านเศรษฐกิจ พาณิชย อุตสาหกรรม แรงงาน หรือเกษตรกรรมจังหวัดละหนึ่งคน (๘) ผู้แทนสื่อมวลชน ในกิจการหนังสือพิมพ์ กิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์จำนวนหนึ่งคน (๙) ผู้ทรงคุณวุฒิอื่นซึ่งมิใช่ข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐจำนวนไม่เกินห้าคนการแต่งตั้งสมาชิกตาม (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) และ (๘) ให้แต่งตั้งจากบุคคลซึ่งได้มาจากการเลือกกันเองหรือในแต่ละกลุ่มอาจเลือกบุคคลอื่นที่เห็นสมควรเพื่อเสนอแต่งตั้งเป็นผู้แทนสมาชิกในประเภทของตนได้

อำนาจหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีดังต่อไปนี้

๑. ให้ความเห็นในนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติจัดทำหรือปรับปรุงเพื่อเสนอสภาความมั่นคงแห่งชาติพิจารณา
๒. ให้คำปรึกษา เสนอแนะ ร่วมมือ และประสานงานกับ ศอ.บต. ในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้
๓. ตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ของ ศอ.บต. แล้วรายงานต่อเลขาธิการ และนายกรัฐมนตรีเพื่อทราบ
๔. ให้ความเห็นในเรื่องที่นายกรัฐมนตรี หรือเลขาธิการเห็นว่า สมควรได้รับฟังความคิดเห็นของสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อประกอบการพิจารณาในการบริหาร การพัฒนา และการแก้ไขปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้
๕. แสวงหาข้อเท็จจริง ข้อมูลข่าวสาร หรือข้อคิดเห็นจากแหล่งต่าง ๆ เพื่อใช้ประกอบการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่
๖. เสนอความเห็นต่อเลขาธิการเพื่อประกอบการพิจารณาในการสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายพลเรือนออกไปจากจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามมาตรา ๑๒ และหากมีกรณีฉุกเฉิน หรือมีเหตุจำเป็นเร่งด่วน ประธานสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้จะเสนอ

ความเห็นไปก่อนก็ได้ แล้วรายงานให้สภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ทราบโดยเร็ว

๗. พิจารณาเรื่องร้องเรียนของประชาชนที่เกี่ยวกับปัญหาความไม่เป็นธรรม หรือได้รับความเดือดร้อนอันเนื่องมาจากการปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หรือการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อการนี้อาจเชิญเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น หรือให้จัดส่งเอกสารหรือข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาได้ตามความจำเป็น

๘. แต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อช่วยเหลือหรือปฏิบัติงานได้ตามความเหมาะสม

๙. ออกระเบียบเกี่ยวกับการประชุมและระเบียบอื่นที่จำเป็นในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่

อย่างไรก็ดี ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) เตรียมปรับโครงสร้างของหน่วยงาน เพื่อให้มาขึ้นอยู่กับภายใต้การบริหารของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค ๔ ส่วนหน้า (กอ.รมน. ภาค ๔) มีการเสนอให้ปรับโครงสร้าง ศอ.บต. และ แก๊ซ พ.ร.บ. ให้ขึ้นตรงต่อ กอ.รมน. โดยให้ปรับตำแหน่งเลขาธิการ ศอ.บต. โดยให้ลดระดับตามความเหมาะสมหรืออาจไม่กำหนดระดับ ให้ยกเลิกคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กพต.) ให้เป็นอำนาจของ กอ.รมน.ภาค ๔ โดยให้สภาความมั่นคงจัดทำนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งในขณะนี้ยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จ

ประมวลกฎหมายอาญา

โดยหลักแล้ว การกระทำที่เป็นความผิดต่อประมวลกฎหมายอาญาภาค ๒ (ภาคความผิด) ล้วนเกี่ยวข้องกับความมั่นคงทั้งสิ้น กล่าวคือ ความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร ประกอบไปด้วย ความผิดต่อองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี รัชทายาท และผู้สำเร็จราชการแทน ความผิดต่อความมั่นคงของรัฐภายในราชอาณาจักร ความผิดต่อความมั่นคงของรัฐภายนอกราชอาณาจักร ความผิดต่อสัมพันธ์ไมตรีกับต่างประเทศ ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย ความผิดเกี่ยวกับการปกครอง ประกอบไปด้วย ความผิดต่อเจ้าพนักงาน ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ความผิดเกี่ยวกับการยุติธรรม ประกอบไปด้วย ความผิดต่อเจ้าพนักงานในการยุติธรรม ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ความผิดเกี่ยวกับศาสนา ความผิดเกี่ยวกับความสงบสุขของประชาชน ความผิดเกี่ยวกับการก่อให้เกิดภัยอันตรายต่อประชาชน ความผิดเกี่ยวกับการปลอมและการแปลง ประกอบไปด้วย ความผิดเกี่ยวกับเงินตรา ความผิดเกี่ยวกับดวงตรา แสตมป์ และตั๋ว ความผิดเกี่ยวกับเอกสาร ความผิดเกี่ยวกับบัตรอิเล็กทรอนิกส์ ความผิดเกี่ยวกับหนังสือเดินทาง ความผิดเกี่ยวกับการค้า ความผิดเกี่ยวกับเพศ ความผิดเกี่ยวกับชีวิตและร่างกาย ประกอบไปด้วย ความผิดต่อชีวิต ความผิดต่อร่างกาย ความผิดฐานทำให้แท้งลูก ความผิดฐานทอดทิ้งเด็ก คนป่วยเจ็บ หรือคนชรา ความผิดเกี่ยวกับเสรีภาพและชื่อเสียง ประกอบไปด้วย ความผิดต่อเสรีภาพ ความผิดฐานเปิดเผยความลับ ความผิดฐานหมิ่นประมาท ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สิน ประกอบไปด้วย ความผิดฐานลักทรัพย์และวิ่งราวทรัพย์ ความผิดฐานกรรโชก รีดเอาทรัพย์ ชิงทรัพย์และปล้นทรัพย์ ความผิดฐานฉ้อโกง ความผิดฐานโกงเจ้าหนี้ ความผิดฐานยักยอก ความผิดฐานรับของโจร ความผิดฐานทำให้เสียทรัพย์ ความผิดฐานบุกรุก ความผิดเกี่ยวกับศพ นอกจากนี้ อาจมีความผิด

ตามพระราชบัญญัติอื่นที่มีโทษทางอาญา และนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา รวมถึงหลักวิธีการลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับ เช่น พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ เป็นต้น

ความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายความมั่นคงและอำนาจตุลาการ

เมื่อเกิดสถานการณ์ที่อาจกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ กฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงของชาติตามที่ได้ศึกษามาแล้วเป็นเครื่องมือ หรือกลไกที่รัฐจะนำมาใช้ในการควบคุมและแก้ไขสถานการณ์วิกฤตต่าง ๆ ให้กลับคืนสู่ภาวะปกติ ในกรณีที่กฎหมายซึ่งใช้บังคับอยู่ในยามปกติไม่สามารถจัดการหรือแก้ไขสถานการณ์อย่างมีประสิทธิภาพได้ ซึ่งความมั่นคงของรัฐนั้นย่อมหมายถึงความมั่นคงของรัฐในองค์รวม หรือความมั่นคงของชาติกฎหมายทั้ง ๓ ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ และกฎอัยการศึก ซึ่งในการที่รัฐจะนำมาประกาศใช้ จะต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนั้น ๆ กล่าวคือ จะต้องปรากฏข้อเท็จจริงอันมีน้ำหนัก มีเหตุผลความจำเป็นเพียงพอในการที่จะประกาศใช้กฎหมายดังกล่าว ทั้งนี้เพราะ กฎหมายรักษาความมั่นคงของชาติได้ให้อำนาจฝ่ายบริหารในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ที่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ เช่น กำหนดพื้นที่ห้ามเข้า หรือให้ออกจากบริเวณที่กำหนด ห้ามออกนอกเคหสถานในเวลาที่กำหนด กำหนดข้อปฏิบัติ หรือข้องดเว้นการใช้เครื่องมือหรืออุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ ฯลฯ ที่ย่อมเป็นการละเมิดหรือกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามที่กฎหมายบัญญัติรับรองไว้ และอาจเป็นคดีฟ้องร้องขึ้นสู่ศาลเพื่อขอให้ตรวจสอบความชอบในการใช้อำนาจของรัฐกรณีดังกล่าว

การตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารที่เกี่ยวกับความมั่นคง

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(พุทธศักราช ๒๕๖๐)บัญญัติให้ผู้พิพากษาและตุลาการ มีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ให้เป็นไปโดยยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ดังนั้น การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายต่าง ๆ ไม่ว่าจะโดยศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลทหาร ก็ต้องเป็นไปตามหลักการดังกล่าว

๑. การตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญไว้ ดังนี้

๑.๑ พิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือร่างกฎหมาย (มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๑))

๑.๒ พิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรอิสระ (มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒)) โดยไม่จำเป็นต้องให้มีความขัดแย้งระหว่างองค์กรขึ้นเสียก่อน

๑.๓ หน้าทีและอำนาจอื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๓)) ได้แก่

๑.๓.๑ วินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำที่เป็นการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามมาตรา ๔๙ กล่าวคือ หากผู้ใดทราบว่ามีกรกระทำดังกล่าว ย่อมมีสิทธิร้องต่ออัยการสูงสุดเพื่อร้องขอต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่อัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่รับดำเนินการตามที่ร้องขอ หรือไม่ดำเนินการภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รับคำร้องขอ ผู้ร้องขอจะยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญก็ได้ โดยไม่กระทบต่อการดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำการดังกล่าว

๑.๓.๒ วินิจฉัยการสิ้นสุดสมาชิกภาพของ ส.ส. และ ส.ว. (มาตรา ๘๒)

๑.๓.๓ วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภามีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้หรือไม่ (มาตรา ๑๓๙)

๑.๓.๔ วินิจฉัยว่ามีการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติเรื่องการแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายตามมาตรา ๑๔๔ หรือไม่

๑.๓.๕ การวินิจฉัยว่าหนังสือสัญญาใดเป็นมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขต ซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย หรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา และหนังสือสัญญาอื่นที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการค้าหรือการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวาง ซึ่งได้แก่ หนังสือสัญญาเกี่ยวกับการค้าเสรี เขตศุลกากรร่วม หรือการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือทำให้ประเทศต้องสูญเสียสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติทั้งหมดหรือบางส่วน หรือหนังสือสัญญาอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา ๑๗๘)

๑.๓.๖ การวินิจฉัยคำร้องจากบุคคลซึ่งอ้างว่าบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิ หรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่า การกระทำนั้นขัด หรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๒๑๓)

๑.๓.๗ กำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมร่วมกับองค์กรอิสระเพื่อใช้บังคับแก่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ โดยมาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าวต้องครอบคลุมถึงการรักษาเกียรติภูมิและผลประโยชน์ของชาติ และต้องระบุให้ชัดแจ้งด้วยการฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมใดมีลักษณะร้ายแรง (มาตรา ๒๑๙)

๑.๓.๘ พิจารณาวินิจฉัยเรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอ พร้อมด้วยความเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๒๓๑ (๑))

จะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญนั้นมีหลายกรณีที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง ทั้งในการพิจารณากฎหมายหรือพระราชกำหนด การวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำที่เป็นการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การวินิจฉัยหนังสือสัญญาใดเป็นมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขต ซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย หรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญา หรือตามกฎหมาย

ระหว่างประเทศหรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา และหนังสือสัญญาอื่นที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการค้า หรือการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวาง รวมถึงการวินิจฉัยคำร้องจากบุคคลซึ่งอ้างว่าบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิ หรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ และมาตรา ๒๑๑ วรรคสี่ ได้บัญญัติไว้ว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กฤษฎีกา และหน่วยงานของรัฐก็ตาม แต่ก็ต้องเป็นคำวินิจฉัยที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งกฎหมายในที่นี้ก็คือรัฐธรรมนูญอันเป็นฐานแห่งอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญนั่นเอง หากมีปัญหาเกี่ยวกับข้อกฎหมาย หรือการกระทำใดที่เกี่ยวกับความมั่นคงและอยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญย่อมมีอำนาจตรวจสอบได้

๒. การตรวจสอบโดยศาลยุติธรรม

โดยหลักแล้ว ศาลยุติธรรมจะมีเขตอำนาจพิจารณาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่อยู่ในอำนาจศาลอื่น ไม่ว่าจะเป็นศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลทหาร (มาตรา ๑๙๔) ดังนั้น การพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับความมั่นคงที่มีใช้คดีปกครอง และมีใช้คดีในอำนาจศาลทหาร ศาลยุติธรรมจะเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณา อย่างไรก็ตาม บรรดาประกาศ คำสั่ง และการกระทำของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ หรือของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช ๒๕๖๐ นี้ ยังมีผลใช้บังคับต่อไป หรือที่จะออกใช้บังคับต่อไปตามมาตรา ๒๖๕ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ คสช.ยังคงมีอำนาจต่อไป จึงส่งผลให้คดีเกี่ยวกับความมั่นคงบางประเภทซึ่งเดิมอยู่ในอำนาจศาลยุติธรรมไปอยู่ในอำนาจศาลทหาร ได้แก่ คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ ๕๕/๒๕๕๙ เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับคดีบางประเภทที่อยู่ในอำนาจศาลทหาร ลงวันที่ ๑๒ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๕๙ ซึ่งจะได้อธิบายในศาลทหารต่อไป สำหรับตัวอย่างสถานการณ์ฉุกเฉิน ได้แก่ สถานการณ์ที่รักษาการณายกรัฐมนตรี (นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร) ได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร จังหวัดนนทบุรี อำเภอลาดหลุมแก้ว จังหวัดปทุมธานี และอำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ ลงวันที่ ๒๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๗ และคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้จัดตั้งศูนย์รักษาความสงบ (ศรส.) ขึ้นเพื่อปฏิบัติหน้าที่แก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าว ส่งผลให้การชุมนุมทางการเมืองไม่สามารถทำได้ เป็นเหตุให้ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยคือกลุ่มผู้ชุมนุม กปปส. ซึ่งเห็นว่าการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินฯ ดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วว่า การชุมนุมของกลุ่ม กปปส. ไม่ขัดต่อกฎหมาย เพราะเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ซึ่งไม่มีความจำเป็นที่จะต้องประกาศใช้พระราชกำหนดดังกล่าว อันเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลแพ่งเพื่อขอให้เพิกถอนประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าว ซึ่งต่อมาศาลแพ่งได้มีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา อันเป็นบรรทัดฐานที่ชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจศาลในกรณีเช่นนี้

แนวคำพิพากษาของศาลยุติธรรม

๑. คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๙๙๑๒/๒๕๕๖

ข้อเท็จจริงได้ความว่าจำเลยทั้งสองเป็นสมาชิกของขบวนการก่อความไม่สงบในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ส่วนผู้ตายเป็นผู้หาข่าวความเคลื่อนไหวของขบวนการดังกล่าวให้แก่

ทางราชการ ในวันเกิดเหตุผู้ตายขับรถจักรยานยนต์กลับจากท่าละหมาดจะไปยังบ้านพัก จำเลยทั้งสองขับรถจักรยานยนต์สะกดรอยตามไปจนถึงบ้านพักของผู้ตาย แล้วร่วมกันใช้อาวุธปืนยิงผู้ตายจนถึงแก่ความตาย เมื่อภริยาของผู้ตายได้ยินเสียงปืนได้ออกมาดู และถามจำเลยที่ ๒ ว่า เหตุใดจึงยิงผู้ตาย จำเลยที่ ๒ ชูภริยาของผู้ตายให้อยู่เฉย ๆ พร้อมกับจ้องปืนเล็งไปที่ภริยาของผู้ตาย โดยไม่ได้แสดงพฤติการณ์ให้เห็นว่าเป็นการสร้างควมวุ่นวายและความไม่สงบให้เกิดขึ้นในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ การกระทำของจำเลยทั้งสองไม่เป็นความผิดฐานร่วมกันก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๓๕/๑ (๑)

๒. คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๒๗๐๐ - ๑๒๗๐๓/๒๕๕๕

คดีนี้มีด้วยกัน ๔ ส่วน โดยนายมุฮาหมัด อันวาร์ เป็นจำเลยที่ ๓ ในสำนวนแรก จากจำเลย ๖ คน ขณะที่อีก ๓ ส่วน มีจำเลย ๕ คน คำฟ้องของโจทก์ (พนักงานอัยการ) สรุปรว่า ระหว่างเดือนสิงหาคม ๒๕๔๖ ถึงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ทั้งกลางวันและกลางคืนต่อเนื่องกัน จำเลยทั้ง ๑๑ คนกับพวกอีกหลายคนที่ยังไม่ได้ตัวมาฟ้อง ร่วมกันกระทำความผิดหลายกรรมต่างกัน กล่าวคือ

- เป็นสมาชิกขบวนการกู้ชาติปัตตานี หรือ ขบวนการปีอาร์เอ็น โคออร์ดิเนต
- เป็นอั้งยี่และกบฏเพื่อแบ่งแยกราชอาณาจักรไทย และยึดอำนาจปกครอง

ในส่วนของจังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส สตูล และสงขลาบางส่วน เพื่อตั้งประเทศหรือรัฐใหม่ที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง

- สะสมกำลังพลและอาวุธ สมคบกันเตรียมการและวางแผนการเพื่อเป็นกบฏและเพื่อก่อการร้าย หรือกระทำความผิดใดอันเป็นส่วนหนึ่งของแผนการเพื่อก่อการร้าย ใช้กำลังประทุษร้าย หรือขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้ายด้วยการฆ่า และพยายามฆ่าเจ้าพนักงานของรัฐและประชาชนทั่วไป

จำเลยทั้ง ๑๑ คนกับพวกสมคบกันตั้งแต่ ๕ คนขึ้นไป จับกลุ่มปรึกษากันเพื่อจะกระทำการก่อการร้ายในเขตพื้นที่ จ.ปัตตานี ยะลา นราธิวาส สตูล และสงขลาบางส่วน พื้นที่เกิดเหตุได้แก่ตำบลปูด อำเภอเมืองปัตตานี ตำบลยะรัง ตำบลปิตุมดี อำเภอยะรัง ตำบลม่วงเตี้ย อำเภอแม่ลาน จังหวัดปัตตานี และตำบลสะเตง อำเภอเมือง จังหวัดยะลา

คดีนี้ศาลชั้นต้นพิพากษาว่า นายมุฮาหมัด อันวาร์ กับจำเลยรวม ๙ คน มีความผิดจริง ให้ลงโทษจำคุกคนละ ๑๒ ปี ยกเว้นจำเลยที่ ๒ ที่ ๑๐ และ ๑๑ ที่อายุไม่เกิน ๒๐ ปี ให้ลดโทษ ๑ ใน ๓ ต่อมาในศาลอุทธรณ์ ศาลให้ยกฟ้องจำเลยที่ ๒ และ ๓ คือนายมุฮาหมัด อันวาร์ โจทก์และจำเลยบางรายยื่นฎีกา

ข้อเท็จจริงประกอบพยานหลักฐานที่ศาลฎีกาพิจารณา :

- วันที่ ๕ ก.ค.๒๕๔๘ มีคนร้ายร่วมกันฆ่า ด.ต.สัมพันธ์ อันยะลา เจ้าพนักงานตำรวจ สภ.ยะรัง จ.ปัตตานี ต่อมาเจ้าหน้าที่ได้เข้าตรวจค้นโรงเรียนประสานวิทยามูลนิธิ หรือ ปอเนาะพงस्ता และโรงเรียนบุญบันดาล หรือ ปอเนาะแนบาแด ซึ่งตั้งอยู่ใกล้สถานที่เกิดเหตุ และได้ควบคุมตัวผู้ต้องสงสัย ๗ ราย ซึ่งพักอาศัยอยู่ในโรงเรียนทั้งสองแห่งไปซักถาม ก่อนออกหมายจับจำเลยทั้ง ๑๑ คนมาดำเนินคดี

- พยานโจทก์ซึ่งเป็นตำรวจ เบิกความถึงสาเหตุที่เข้าตรวจค้นโรงเรียนว่า จากการตรวจศพ ด.ต.สัมพันธ์ พบว่าคนร้ายนำโทรศัพท์มือถือของผู้ตายไปด้วย และต่อมาตรวจสอบพบว่า บุคคลที่เรียนและพักอาศัยอยู่ที่โรงเรียนบุญบันดาทรายหนึ่งเป็นผู้นำโทรศัพท์ของผู้ตายไปใช้ และนำไปติดต่อกับบุคคลต่าง ๆ เช่น ผู้ต้องหาชุดแรก ๗ ราย เจ้าหน้าที่จึงคุมตัวไปซักถามโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายการศึกษา พ.ศ.๒๕๕๗ และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.๒๕๔๘

- ผู้ต้องสงสัยทั้ง ๗ รายซึ่งให้การเป็นพยานโจทก์ ยอมรับว่าบุคคลที่เรียนและพักอยู่ในโรงเรียนทั้ง ๒ แห่งต่างถูกชักชวนให้เข้าเป็นสมาชิกขบวนการกู้ชาติปัตตานี หรือขบวนการปีอาร์เอ็นโคออร์ดิเนต มีการเข้าพิธีชูปะเย (สาบาน) ร่วมรับฟังคำบรรยายปลุกกระดมเพื่อกอบกู้เอกราชของ รัฐปัตตานีกลับคืนมา และฝึกความแข็งแรงของร่างกาย พร้อมฝึกจิตใจให้กล้าหาญด้วยการกระทำ ความผิดกฎหมายรูปแบบต่างๆ รวมทั้งฝึกยุทธวิธีการสู้รบและการใช้อาวุธ

- พยานโจทก์ซึ่งเป็นตำรวจอีกนายหนึ่ง เบิกความว่า ขบวนการแบ่งแยกดินแดน เริ่มมีมาตั้งแต่ประเทศไทยเปลี่ยนรูปแบบการปกครอง กระทั่งกลุ่มปีอาร์เอ็น โคออร์ดิเนต ริเริ่ม จัดระบบการต่อสู้ให้เข้มแข็ง เปลี่ยนยุทธวิธีโดยใช้การหาสมาชิกจากนักเรียนตามโรงเรียนปอเนาะ และตาติกา มีการฝึกพัฒนาเยาวชนที่เป็นสมาชิกเป็นกองกำลังติดอาวุธเพื่อแบ่งแยกดินแดน และ ขบวนการนี้ได้ปฏิบัติการรูปแบบต่าง ๆ โจมตีหน่วยทหาร ปล้นอาวุธปืน ฆ่าผู้นำท้องถิ่น และล่าสุดคือ ลักลอบฆ่าตัดคอ ด.ต.สัมพันธ์

- ศาลเชื่อว่ามิใช่ขบวนการกู้ชาติรัฐปัตตานีซึ่งเป็นคณะบุคคลที่ตั้งขึ้นเพื่อมุ่งหมาย กระทำการแบ่งแยกราชอาณาจักร ยึดอำนาจปกครองในส่วนหนึ่งส่วนใดแห่งราชอาณาจักร ทั้งใช้ กำลังประทุษร้ายกระทำการอันก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต หรืออันตรายอย่างร้ายแรงต่อร่างกาย รวมทั้งกระทำการอันใดอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของรัฐ โดยมุ่งหมายเพื่อขู่เข็ญหรือ บังคับรัฐบาล อันเป็นความผิดฐานกบฏและก่อการร้ายจริง แม้คำเบิกความจะเป็นคำให้การขึ้น สอบสวนและซักถามจะเป็นการขัดท้อจากผู้เป็นสมาชิกของขบวนการด้วยกัน แต่ก็ไม่ได้เป็นการปิด ความผิดของตน เป็นเพียงการเล่าเรื่องราวเหตุการณ์ที่ประสบพบเห็นมา มีการนำชี้สถานที่ต่าง ๆ ที่ เกี่ยวข้องว่ามีอยู่จริง

ศาลฎีกาพิพากษาว่าคดีรับฟังได้ว่าจำเลยกระทำความผิดจริง (เป็นสมาชิก ขบวนการกู้ชาติปัตตานีที่มุ่งหมายกระทำการแบ่งแยกราชอาณาจักร) เฉพาะจำเลยที่ ๓ นายมุฮัมมัด อัณวัร์ กระทำความผิดตามคำพิพากษาศาลชั้นต้น ศาลจึงพิพากษาแก่ (แก้คำพิพากษาศาลอุทธรณ์) ให้จำคุก ๑๒ ปีตามคำพิพากษาของศาลชั้นต้น

๓. การตรวจสอบโดยศาลปกครอง

สำหรับประเด็นการใช้สิทธิทางศาลของประชาชนผู้เสียหายหรือการตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐโดยศาลปกครองจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายการศึกษา นั้น ผู้เสียหายจะไม่สามารถ ฟ้องร้องค่าเสียหายใด ๆ จากฝ่ายทหารได้ เนื่องจากอำนาจทั้งปวงที่เจ้าหน้าที่ทหารได้ปฏิบัติตาม กฎอัยการศึกษาดังกล่าว เป็นไปเพื่อการป้องกันชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ ให้ปราศจากศัตรูทั้งภายใน ภายนอก ในส่วนกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจนั้น กฎอัยการศึกษาก็กำหนดให้ศาลพลเรือนคดี มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีได้อย่างปกติ เว้นแต่คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลอาญาศึกษาหรือเป็นคดีที่อยู่

ในเขตอำนาจศาลทหาร อำนาจพิเศษนี้จะมีอยู่แม้กระทั่งเมื่อได้เลิกใช้กฎอัยการศึกแล้ว ศาลทหารก็ยังคงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาที่ยังคงค้างอยู่ในศาลนั้น อีกทั้งยังมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาที่ยังมิได้ฟ้องร้องในระหว่างเวลาที่ประกาศใช้กฎอัยการศึกด้วย ซึ่งการจะประกาศใช้กฎอัยการศึกได้จะต้องมีประกาศพระบรมราชโองการ และเมื่อจะเลิกใช้ก็จะต้องมีประกาศพระบรมราชโองการเช่นเดียวกัน

ที่ผ่านมาได้เคยมีผู้นำคดีเกี่ยวกับการประกาศใช้กฎอัยการศึกขึ้นสู่ศาลปกครองสูงสุด โดยยื่นฟ้องนายกรัฐมนตรีและพวกว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นพลเมืองได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการถูกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพเพราะการประกาศใช้กฎอัยการศึกในพื้นที่ของผู้ฟ้องคดี จึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาเพิกถอนการประกาศใช้กฎอัยการศึกดังกล่าว โดยศาลปกครองสูงสุดได้พิเคราะห์ว่า การประกาศใช้กฎอัยการศึกและการประกาศเลิกใช้กฎอัยการศึก เป็นการใช้อำนาจในการดำเนินงานเกี่ยวกับราชการทหารในการป้องกันและรักษาความมั่นคงของประเทศจากภัยคุกคามทั้งภายนอกและภายในประเทศ อันเป็นการใช้อำนาจที่มีลักษณะเฉพาะพิเศษในเรื่องของความมั่นคงของราชอาณาจักรตามที่รัฐธรรมนูญ และ พ.ร.บ.กฎอัยการศึกฯ ได้กำหนดหลักเกณฑ์และการปฏิบัติไว้เป็นการเฉพาะ จึงมิใช่เป็นการกระทำทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่จะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา (คดีหมายเลขแดงที่ พ.๔๒/๒๕๕๑)

สำหรับกรณีการประกาศใช้ พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ และ พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ของรัฐนั้น พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรฯ ได้มีข้อกำหนดว่า บรรดาข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามภารกิจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และการดำเนินคดีใด ๆ ที่เกี่ยวเนื่องจะอยู่ในเขตอำนาจพิจารณาของศาลยุติธรรม โดยหากเกิดกรณีความเสียหายแก่ประชาชนผู้สุจริต กอ.รมน. สามารถจัดให้ผู้นั้นรับค่าชดเชยตามหลักเกณฑ์ได้ และหลังจากเสร็จสิ้นการประกาศใช้แล้วรัฐต้องรายงานไปยังสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทราบโดยเร็ว

ส่วนพ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ มีข้อกำหนดว่า บรรดาข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามพระราชกำหนดนี้ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง และในการปฏิบัติหน้าที่ระงับหรือป้องกันการกระทำผิดกฎหมายในขณะประกาศใช้กฎหมายดังกล่าว หากเป็นการกระทำที่สุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เกินแก่เหตุ พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดทางแพ่งอาญา หรือทางวินัย แต่ทั้งนี้ไม่ตัดสิทธิผู้เสียหายที่จะเรียกร้องค่าเสียหายจากทางราชการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และกรณีนี้รัฐไม่ต้องรายงานต่อสภาหลังการประกาศใช้

กรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับการประกาศใช้กฎหมายดังกล่าวนี้ ได้เคยมีผู้ยื่นฟ้องนายกรัฐมนตรี (นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ) และพวก ต่อศาลปกครองสูงสุดว่า ตนได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการถูกปิดกั้นข้อมูลข่าวสาร ไม่สามารถแสดงความคิดเห็นใด ๆ ได้โดยอิสระ และไม่อาจ

ใช้สิทธิในการชุมนุมสาธารณะใด ๆ อย่างปลอดภัยได้ อันเนื่องจากการออกกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง (นายกรัฐมนตรี ที่ ๑ รองนายกรัฐมนตรี และผู้อำนวยการศูนย์อำนวยการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน ที่ ๒) ซึ่งได้อาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ. การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ ออกข้อกำหนดและออกประกาศต่าง ๆ ที่เป็นการจำกัดสิทธิของผู้ฟ้องคดี และต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ได้อาศัยอำนาจตาม พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ออกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง โดยกำหนดให้เขตท้องที่กรุงเทพมหานครและท้องที่ใกล้เคียง อยู่ในเขตพื้นที่ใช้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การออกประกาศ ข้อกำหนด และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพที่รับรองไว้ตามรัฐธรรมนูญฯ เป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักความพอสมควรแก่เหตุตาม พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษา หรือคำสั่งเพิกถอนบรรดา กฎ หรือคำสั่งทางปกครอง ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าว โดยศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์ว่า เมื่อข้อกำหนด รวมทั้งประกาศต่าง ๆ ล้วนมีเนื้อหาสาระในการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติการหรือดำเนินการปฏิบัติการเพื่อช่วยเหลือหรือสนับสนุนการดำเนินการในอำนาจหน้าที่ของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ซึ่งเป็นมาตรการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติในภารกิจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร แห่ง พ.ร.บ. การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อให้สามารถป้องกัน ควบคุม และแก้ไขเหตุการณ์ในพื้นที่ที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงของประเทศให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย และเกิดประสิทธิภาพ ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้การดำเนินคดีใด ๆ อันเนื่องมาจากข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามกฎหมายฉบับนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลยุติธรรม กรณีนี้จึงไม่อยู่ในอำนาจตรวจสอบของศาลปกครอง ส่วนกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อาศัยอำนาจตาม พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ออกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกข้อกำหนดและมาตรการต่าง ๆ ก็เพื่อให้สามารถแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติได้โดยเร็ว และป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงมากขึ้น ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้มีข้อกำหนดให้การดำเนินการตาม พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ ฉบับนี้ ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง กรณีจึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองเช่นกันศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณา (พ.๘๒/๒๕๕๕)

๔. การตรวจสอบโดยศาลทหาร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช ๒๕๖๐) มาตรา ๑๙๙บัญญัติว่า “ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาที่ผู้กระทำความผิดเป็นบุคคลซึ่งอยู่ในอำนาจศาลทหารและคดีอื่นทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ...” นอกจากนี้ คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ ๕๕/๒๕๕๙ เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับคดีบางประเภทที่อยู่ในอำนาจศาลทหาร ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๙ มีคำสั่งดังนี้

ข้อ ๑ บรรดาการกระทำความผิดตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๓๗/๒๕๕๗ เรื่อง ความผิดที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลทหาร ประกาศคณะรักษา

ความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๓๘/๒๕๕๗ เรื่อง คดีที่ประกอบด้วยกรกระทำหลายอย่างเกี่ยวโยงกันให้อยู่ในอำนาจของศาลทหาร และประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๕๐/๒๕๕๗ เรื่อง ให้ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิด ที่ใช้เฉพาะแต่การสงคราม ซึ่งได้กระทำตั้งแต่วันที่คำสั่งนี้ใช้บังคับ ให้อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

บรรดาการกระทำความผิดที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมตามวรรคหนึ่ง ไม่หมายความรวมถึงการกระทำความผิดที่กฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลทหารบัญญัติให้เป็นอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลทหาร โดยให้การกระทำความผิดดังกล่าวยังคงอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลทหารต่อไป

ข้อ ๒ ให้เจ้าพนักงานตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓/๒๕๕๘ เรื่อง การรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของชาติ และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๑๓/๒๕๕๙ เรื่อง การป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดบางประการที่เป็นภัยอันตรายต่อความสงบเรียบร้อย หรือบ่อนทำลายระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ยังคงมีอำนาจหน้าที่ตามคำสั่งดังกล่าวต่อไป

ข้อ ๓ ในกรณีเห็นสมควร ให้นายกรัฐมนตรีเสนอให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งนี้ได้

ข้อ ๔ คำสั่งนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา^{๒๙} เป็นต้นไป

เหตุผลของคำสั่งนี้ คือ ตามที่มีประกาศกองทัพบกและประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติให้ใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักรตั้งแต่วันที่ ๒๐ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗ และต่อมามีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ กำหนดให้การกระทำความผิดบางประเภทที่เกิดขึ้นในราชอาณาจักรและในระหว่างการประกาศใช้กฎอัยการศึกดังกล่าว อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลทหาร นั้น เมื่อได้ดำเนินการดังกล่าวมาแล้วระยะหนึ่ง ปรากฏว่าประชาชนส่วนใหญ่ให้ความร่วมมืออย่างดีในการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ความจำเป็นที่จะต้องใช้มาตรการควบคุมสถานการณ์และรักษาความสงบแห่งชาติตามกฎหมายอัยการศึกจึงควรผ่อนคลายลง ประกอบกับคณะรักษาความสงบแห่งชาติพิจารณาเห็นว่าในช่วงเวลานั้น อยู่ระหว่างการจัดทำรัฐธรรมนูญ ซึ่งควรส่งเสริมให้ประชาชนใช้สิทธิเสรีภาพให้กว้างขวาง จึงได้มีประกาศพระบรมราชโองการ เมื่อวันที่ ๑ เมษายน พุทธศักราช ๒๕๕๘ ให้เลิกใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร แต่ไม่กระทบต่อประกาศใช้กฎอัยการศึกในบางพื้นที่ที่มีผลใช้บังคับอยู่ก่อนวันที่ ๑๙ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗ ส่วนการกระทำความผิดบางประเภทตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ยังคงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลทหารต่อไปโดยที่บัดนี้ปรากฏว่าสถานการณ์บ้านเมืองในรอบสองปีที่ผ่านมา มีความสงบเรียบร้อยเป็นลำดับ ประชาชนต่างมีเจตนารมณ์และให้ความร่วมมือที่ดีในการนำประเทศไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน การปฏิรูปประเทศตามขั้นตอน และการสร้างความสามัคคีปรองดองที่ถูกต้องเป็นธรรม ดังเห็นได้จากกระบวนการลงประชามติที่เป็นไปด้วยความ

^{๒๙} ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๓๓ ตอนพิเศษ ๒๐๔ ง. ลง ๑๒ กันยายน ๒๕๕๙. หน้า ๔๐

เรียบง่ายและร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้รับความเห็นชอบจากประชาชนด้วยมติท่วมท้น จึงสมควรผ่อนคลายมาตรการต่าง ๆ ลงอีก เพื่อที่ทุกฝ่ายจะได้ใช้สิทธิ ปฏิบัติหน้าที่ของตนและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งกำลังจะประกาศใช้ในเร็ววัน ตลอดจนตามหลักนิติธรรมและหลักสิทธิมนุษยชน

สำหรับความผิดดังกล่าวได้แก่

๑. ความผิดต่อองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี รัชทายาท และผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ตั้งแต่มาตรา ๑๐๗ ถึงมาตรา ๑๑๒ แห่งประมวลกฎหมายอาญา^{๓๐}

๒. ความผิดเกี่ยวกับคดีอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืนหรือวัตถุระเบิด ที่ใช้เฉพาะแต่การสงครามตามพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พุทธศักราช ๒๔๙๐ ยกเว้นความผิดซึ่งการกระทำเกิดขึ้นในเขตพื้นที่ที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๕๑ และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พุทธศักราช ๒๕๔๘^{๓๑}

๓. ความผิดฐานขัดคำสั่ง คสช. และความผิดตามประกาศหรือคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ^{๓๒}

๔. ความผิดต่อความมั่นคงของรัฐภายในราชอาณาจักร ตั้งแต่มาตรา ๑๑๓ ถึงมาตรา ๑๑๘ แห่งประมวลกฎหมายอาญา ยกเว้นความผิดซึ่งการกระทำผิดเกิดขึ้นในเขตพื้นที่ที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ หรือพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘^{๓๓}

นอกจากนี้ ให้คดีที่มีข้อหาว่าการกระทำผิดบางอย่างอยู่ในอำนาจศาลทหารซึ่งอาจมีข้อหาอื่นที่มีความผิดในตัวเองและมีได้อยู่ในอำนาจศาลทหารรวมอยู่ สมควรให้ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาพิพากษาในข้อหาเหล่านั้นด้วย เพื่อให้การดำเนินคดีเป็นไปโดยรวดเร็ว โดยบรรดาคดีความผิดที่อยู่ในอำนาจศาลทหารพิจารณาพิพากษาตามประกาศของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๓๗/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๗ และประกาศหรือคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับอื่น ถ้าคดีใดประกอบด้วยกรกระทำหลายอย่างเกี่ยวโยงกันแม้แต่จะละจะเป็นความผิดได้ในตัวเองและไม่อยู่ในอำนาจศาลทหาร ก็ให้อยู่ในอำนาจศาลทหารที่จะพิจารณาพิพากษาด้วย^{๓๔} ส่วนเยาวชนที่กระทำความผิดให้ขึ้นศาลเยาวชนและครอบครัวกลาง

^{๓๐} ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๓๗/๒๕๕๗ เรื่อง ความผิดที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลทหาร ลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗.

^{๓๑} ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๕๐/๒๕๕๗ เรื่อง ให้ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิด ที่ใช้เฉพาะแต่การสงคราม ลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗.

^{๓๒} ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๓๗/๒๕๕๗ เรื่อง ความผิดที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลทหาร ลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗.

^{๓๓} เรื่องเดียวกัน.

^{๓๔} ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๓๘/๒๕๕๗ เรื่อง คดีที่ประกอบด้วยกรกระทำหลายอย่างเกี่ยวโยงกันให้อยู่ในอำนาจของศาลทหาร ลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗.

ศาลทหารไทยหรือศาลทหารในต่างประเทศ ถือหลักในทำนองเดียวกันว่า ศาลทหาร เป็นศาลที่จัดตั้งขึ้นเพื่อบุคคลจำพวกหนึ่งโดยเฉพาะ เป็นส่วนหนึ่งต่างหากจาก ศาลพลเรือนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีที่พลเมืองของประเทศนั้นกระทำความผิด ส่วนในเวลาไม่ปกติ เช่นมีการรบ หรือสถานะสงคราม หรือได้ประกาศใช้กฎอัยการศึก พลเมืองทั่วไปที่กระทำความผิดทางอาญาอาจตกอยู่ในอำนาจของศาลทหารได้ ทั้งนี้ ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติกฎหมายของแต่ละประเทศ^{๓๕} สำหรับประเทศไทยในเวลาไม่ปกติ ถ้าได้ประกาศใช้กฎอัยการศึก ผู้ที่มีอำนาจประกาศใช้กฎอัยการศึกมีอำนาจประกาศให้ศาลทหารพิจารณาพิพากษาคดีอาญา ซึ่งการกระทำผิดเกิดขึ้นในเขตที่ประกาศใช้กฎอัยการศึก และในเวลาระหว่างที่ใช้กฎอัยการศึกตามที่ระบุไว้ในบัญชีต่อท้ายพระราชบัญญัติกฎอัยการศึกทุกข้อ หรือแต่บางข้อและหรือบางส่วนของข้อใดข้อหนึ่งได้ นอกจากกรณีดังกล่าวแล้ว ถ้าคดีอาญาเกิดขึ้นในเขตที่ประกาศใช้กฎอัยการศึกมีเหตุพิเศษเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศหรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน ผู้บัญชาการทหารสูงสุด จะสั่งให้พิจารณาพิพากษาคดีอาญานั้นในศาลทหารก็ได้^{๓๖} นอกจากนี้ยังมีศาลทหารที่ตั้งขึ้นในยุทธบริเวณ เรียกว่า ศาลอาญาศึก^{๓๗} อีกด้วย ฉะนั้นอำนาจของศาลทหารและกระบวนการพิจารณาจึงต้องพิจารณาตามประเภทของศาลนั้น ๆ คือศาลทหารในเวลาปกติอย่างหนึ่ง^{๓๘} และศาลทหารในเวลาไม่ปกติ คือ ศาลทหารในเวลาที่มีการรบ หรือสถานะสงคราม หรือได้ประกาศใช้

^{๓๕} พลโท ประดิษฐ์ สุทรราชขุน. กระบวนการยุติธรรมทหาร. (พระนคร : โรงพิมพ์กรมแผนที่ทหาร, ๒๕๑๕) หน้า ๒๘.

^{๓๖} พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ.๒๔๕๗มาตรา ๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก (ฉบับที่ ๕) พ.ศ.๒๕๐๒

^{๓๗} ศาลอาญาศึกเป็นศาลทหารอีกประเภทหนึ่งที่ได้แยกออกมาต่างหากจากศาลทหารในเวลาปกติและศาลทหารในเวลาไม่ปกติ การตั้งศาลอาญาศึกจะเกิดขึ้นได้เมื่อเข้าหลักเกณฑ์ ดังนี้

(๑) เมื่อมีการรบเกิดขึ้น โดยได้มีการกำหนดเขตยุทธบริเวณ

(๒) ในเขตยุทธบริเวณดังกล่าว มีกำลังทหารไม่น้อยกว่าหนึ่งกองพัน หรือมีเรือรบ ป้อม หรือที่มั่นอย่างใด ๆ ของทหาร

(๓) ผู้บังคับบัญชาของกองกำลังทหารที่ไม่น้อยกว่าหนึ่งกองพัน หรือผู้บังคับบัญชาประจำเรือรบ ป้อม หรือที่มั่นดังกล่าวตามข้อ ๒ หรือผู้ทำการแทนผู้บังคับบัญชาดังกล่าว ได้ตั้งศาลอาญาศึกขึ้นมาเพื่อพิจารณาคดีอาญาที่เกิดขึ้นในยุทธบริเวณนั้น ๆ

^{๓๘} ศาลทหารในเวลาปกตินั้น การแบ่งชั้นศาล เขตอำนาจศาล และกระบวนการพิจารณาของศาลทหาร มีลักษณะคล้ายคลึงกับศาลพลเรือน โดยแบ่งออกเป็น ๓ ชั้น คือ ศาลทหารชั้นต้น ได้แก่ ศาลจังหวัดทหาร ศาลมณฑลทหาร ศาลทหารกรุงเทพ และศาลประจำหน่วยทหาร ศาลทหารกลาง เป็นศาลชั้นอุทธรณ์ ศาลทหารสูงสุด เป็นศาลชั้นฎีกา

ใช้กฎอัยการศึกอีกอย่างหนึ่ง^{๓๙} และศาลอาญาศึก^{๔๐} เป็นศาลทหารในยุทธบริเวณ^{๔๑} ซึ่งเคยเรียกว่า ศาลสนามอีกอย่างหนึ่ง

เขตอำนาจเหนือคดี

พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ.๒๔๙๘ มาตรา ๑๓ บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของศาลทหารไว้ ดังนี้ “ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาพิพากษาวางบทลงโทษผู้กระทำความผิดต่อกฎหมายทหารหรือกฎหมายอื่นในทางอาญา ในคดีซึ่งผู้กระทำความผิดเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจศาลทหารในขณะกระทำความผิด และมีอำนาจสั่งลงโทษบุคคลใด ๆ ที่กระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง”

๑. คดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลทหาร

พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ.๒๔๙๘ มาตรา ๑๔ ได้บัญญัติถึงคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจศาลทหารไว้ ดังนี้

(๑) คดีที่บุคคลที่อยู่ในอำนาจศาลทหารกับบุคคลที่มีได้อยู่ในอำนาจศาลทหารกระทำความผิดด้วยกัน

(๒) คดีที่เกี่ยวข้องกับคดีที่อยู่ในอำนาจศาลพลเรือน

(๓) คดีที่ต้องดำเนินในศาลคดีเด็กและเยาวชน เนื่องจากอายุของผู้กระทำความผิด ซึ่งคงจะมีแต่เฉพาะนักเรียนทหาร

(๔) คดีที่ศาลทหารเห็นว่าไม่อยู่ในอำนาจศาลทหาร คดีประเภทนี้คงจะต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ ๒ ประการ ประการแรก คือ ได้มีการฟ้องคดียังศาลทหารแล้ว ประการที่สอง คือ เป็นคดีที่ไม่เข้าหลักเกณฑ์ในสามประเภทแรก

๒. คดีที่อยู่ในอำนาจศาลทหาร

ศาลทหาร มีอำนาจพิจารณาพิพากษาลงโทษผู้กระทำความผิดอาญาซึ่งเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจศาลทหารในขณะกระทำความผิด สั่งลงโทษบุคคลใด ๆ ที่กระทำความผิดฐาน และละเมิดอำนาจศาล นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีอำนาจในการพิจารณาคดีอย่างอื่นได้อีกตามที่จะมีกฎหมายบัญญัติเพิ่มเติมที่เคยมีมาแล้ว เช่น ความผิดฐานกระทำการอันเป็นคอมมิวนิสต์ เป็นต้น สำหรับอำนาจในการรับฟ้องคดีของศาลทหารแบ่งได้ดังนี้ ศาลจังหวัดทหารจะรับฟ้องคดีที่จำเลยมีชั้นยศเป็นนายทหารประทวน ศาลมณฑลทหารจะรับฟ้องคดีที่จำเลยมีชั้นยศตั้งแต่ชั้นประทวนจนถึงชั้นยศสัญญาบัตรแต่ไม่เกินพันเอก ส่วนศาลทหารกรุงเทพจะรับฟ้องได้หมดทุกชั้นยศ นอกจากนี้ชั้นยศ

^{๓๙} พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ.๒๔๙๘ มาตรา ๓๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๐๓

^{๔๐} ศาลอาญาศึกนี้คล้ายกับ Field General Court Martial ของอังกฤษ “A field general court-martial shall have the powers of a general court-martial, except that where the court consists of less than three officers the sentence shall not exceed imprisonment for a term of two years.” (Army Act ๑๙๕๕, Section ๘๕ (๓) Manual of Military Law ๑๙๕๖ Part I, P ๓๐๕)

^{๔๑} ยุทธบริเวณ หมายถึง พื้นที่ทางบก ทางทะเล และทางอากาศ ส่วนหนึ่งในเขตสงคราม ซึ่งใช้ในการยุทธ จะเป็นการรุกหรือตั้งรับก็แล้วแต่หน้าที่ที่รับมอบ และทั้งใช้ในการช่วยรบด้วย

จำเป็นผลต่อการแต่งตั้งองค์คณะตุลาการที่จะพิจารณาคดีด้วย โดยองค์คณะตุลาการที่จะแต่งตั้งนั้น อย่างน้อยต้องมีผู้ที่มียศเท่ากันหรือสูงกว่าจำเลย

ความแตกต่างระหว่างการใช้นโยบายกับการใช้อำนาจตามกฎหมาย

นโยบายสาธารณะ หมายถึง

๑. สิ่งใดก็ตามที่รัฐบาลเลือกจะกระทำหรือไม่กระทำ

๒. กิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐบาลหรือองค์กรของรัฐจัดทำขึ้นเช่น การจัดการบริการสาธารณะ (Publicservices), การจัดทำสินค้าสาธารณะ (Publicgoods), การออกกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย

๓. แนวทางปฏิบัติที่กำหนดขึ้น เพื่อตอบสนองต่อปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น หรือแนวทางที่รัฐบาลกำหนดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหา

๔. ความคิดของรัฐบาลที่กำหนดว่าจะทำอะไรหรือไม่ อย่างไร เพียงไร เมื่อไร

๕. แนวทางกว้าง ๆ ที่รัฐบาล (ไม่ว่าจะระดับใด) กำหนดขึ้นเพื่อล่วงหน้า เพื่อเป็นการชี้้นำให้เกิดการกระทำต่างๆ ตามมามีนักวิชาการจำนวนมาก ได้ให้นิยามแนวคิดของนโยบายสาธารณะ ซึ่งสามารถจำแนกออกเป็น ๓ กลุ่มแนวคิด ดังนี้

๕.๑ แง่ของกิจกรรมหรือการกระทำของรัฐ

James Anderson นิยามว่า “นโยบายสาธารณะ คือ แนวทางการกระทำของรัฐที่มีจุดมุ่งหมายเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง” ซึ่งนโยบายดังกล่าวรัฐบาลต้องกระทำจริงๆ ไม่เพียงแต่ตั้งใจที่จะทำ”

Thomas Dye นิยามว่า “นโยบายสาธารณะ คือ สิ่งที่รัฐบาลจะต้องกระทำ ซึ่งรัฐบาลสามารถเลือกที่กระทำหรือไม่กระทำก็ได้”

๕.๒ แง่การตัดสินใจของรัฐบาล

William Greenwood นิยามว่า “นโยบายสาธารณะ คือ การตัดสินใจขั้นต้นที่จะกำหนดแนวทางกว้าง ๆ เพื่อนำไปเป็นแนวทางการปฏิบัติงานให้บรรลุจุดประสงค์ที่กำหนดไว้”

Lynton Caldwell นิยามว่า “นโยบายสาธารณะ คือ การตัดสินใจอย่างสัมฤทธิ์ผลที่เกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ ที่สังคมอนุญาตหรือมิให้กระทำ”

๕.๓ แง่ของแนวทางในการกระทำของรัฐบาล

Charles Jacop นิยามว่า “นโยบายสาธารณะ คือ หลักการ แผนงาน หรือแนวทางการกระทำต่างๆ”

Harold Lasswell และ Adraham Kaplan นิยามว่า “นโยบายสาธารณะ คือ แผนหรือโครงการที่กำหนดขึ้น ประกอบด้วยเป้าหมาย คุณค่าและการปฏิบัติต่างๆ”^{๔๒}

ส่วนคำว่า “อำนาจตามกฎหมาย” นั้น เมื่อพิจารณาจากรูปศัพท์แล้ว คำว่า “อำนาจ” หมายถึงอิทธิพลที่จะบังคับให้ผู้อื่นต้องยอมทำตาม ไม่ว่าจะด้วยความสมัครใจหรือไม่ หรือความสามารถบันดาลให้เป็นไปตามความประสงค์ เช่น อำนาจบังคับของกฎหมาย อำนาจบังคับบัญชา

^{๔๒} มยุรี อนุมานราชชน. นโยบายสาธารณะ : แนวความคิด กระบวนการ และการวิเคราะห์. (เชียงใหม่ : คณินิจการพิมพ์, ๒๕๔๗). หน้า๔.

ดังนั้น อำนาจตามกฎหมายจึงเป็นอำนาจบังคับการฝ่ายเดียวที่จะให้การอันกำหนดไว้บรรลุผล นอกจากนี้ “อำนาจตามกฎหมาย” ยังมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า “ปฏิบัติหน้าที่” อีกด้วย เพียงแต่การปฏิบัติหน้าที่จะมีความหมายกว้างกว่า โดยอำนาจตามกฎหมายเป็นเพียงส่วนหนึ่งของการปฏิบัติหน้าที่อย่างชัดเจน นอกจากนี้ อำนาจตามกฎหมายยังต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้ อย่างชัดเจนเท่านั้น จึงจะมีอำนาจกระทำได้ ซึ่งต่างจากการปฏิบัติหน้าที่ คำว่า “ปฏิบัติ” หมายความว่า ดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผน ส่วน “หน้าที่” หมายความว่า กิจที่จะต้องทำด้วยความรับผิดชอบ ดังนั้น “การปฏิบัติหน้าที่” จึงหมายถึงกิจที่จะต้องทำด้วยความรับผิดชอบ และดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนอย่างไรก็ตาม ควรเปรียบเทียบความหมายกับคำว่า อำนาจ (Power) หน้าที่ (Duty) และอำนาจหน้าที่ (Authority) ด้วย เพราะมีการทำความเข้าใจคำถ้อยคำเหล่านี้ค่อนข้างสับสน เนื่องจากมีความหมายคล้ายคลึงกันมาก อย่างไรก็ตาม ทั้งอำนาจหน้าที่ และอำนาจหน้าที่ต่างล้วนเป็นการดำเนินการเพื่อให้บริการสาธารณะบรรลุผลเท่านั้น

ความแตกต่างระหว่างการใช้นโยบายกับการใช้อำนาจตามกฎหมายจึงต้องพิจารณาถึงภารกิจที่ฝ่ายปกครองมุ่งกระทำ ว่ากระทำการจากแหล่งที่มาของอำนาจใด เนื่องจากการใช้อำนาจตามกฎหมายมีแนวโน้มที่จะไปกระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพมากกว่า ทั้งยังส่งผลต่อปัญหาการตีความเพื่อพิจารณาถึงเขตอำนาจศาลอีกด้วย นอกจากนี้ การใช้นโยบายจะเป็นเรื่องการบริหารงานภาครัฐว่าจะให้ฝ่ายปกครองไปปฏิบัติหน้าที่ในทิศทางใด หรือใช้อำนาจตามกฎหมายในทิศทางใด ดังนั้น นโยบายจึงยังไม่กระทบสิทธิของประชาชนโดยตรง แต่เป็นเรื่องภายในของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองซึ่งต้องนำไปสู่การลงมือปฏิบัติอีกครั้งในรูปแบบของการปฏิบัติหน้าที่โดยทั่วไปของฝ่ายปกครอง หรือการใช้อำนาจตามกฎหมายโดยการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือปฏิบัติการทางปกครอง แล้วแต่กรณี

กรอบแนวคิดของการวิจัย

หลักนิติรัฐนิติธรรมจะเป็นกรอบเชิงทฤษฎีที่นำมาเป็นหลักในการแสดงให้เห็นถึงการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองยะลา เพื่อส่งเสริมความไว้วางใจและความเชื่อมั่นต่อระบบกฎหมายปกครองและการอำนวยความสะดวกทางปกครองที่องค์กรตุลาการนำมาใช้ในการวินิจฉัยคดีปกครอง เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมความมั่นคงของรัฐ

การศึกษานี้จะเน้นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการศึกษาและรวบรวมข้อมูล เช่น หนังสือวารสาร บทความ วิทยานิพนธ์ คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ และศาลยุติธรรม รวมถึงการศึกษาเปรียบเทียบแนวคิดและหลักเกณฑ์ของคำวินิจฉัยของศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ และศาลยุติธรรม ที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ และโดยการสัมภาษณ์ประธานศาลปกครองสูงสุด อธิบดีศาลปกครองยะลา เลขาธิการสำนักงานศาลปกครองแม่ทัพภาคที่ ๔ นักการทหารฝ่ายปกครองอื่นและประชาชน แล้วนำมาวิเคราะห์ให้เห็นสภาพปัญหาและข้อเสนอแนะ

สรุป

จะเห็นได้ว่าทั้ง พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรฯ และ พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ ต่างก็มีข้อกำหนดว่า บรรดาข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามกฎหมายดังกล่าว ไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง รวมทั้งกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ซึ่งย่อมมีความหมายอันเป็นนัยว่า บรรดาข้อพิพาทดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจตรวจสอบของศาลปกครองฯ แม้ว่าจะมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือมีลักษณะเป็นคดีปกครองก็ตาม ดังนั้นอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐในกรณีเช่นนี้จึงอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม

กฎหมายความมั่นคงของชาติทั้ง ๓ ฉบับ เรียงตามระดับความเข้มข้นของการใช้อำนาจจากเบาไปหาหนัก คือ พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ รัฐจะประกาศใช้ในกรณีที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในประเทศ แต่ยังไม่มีความจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน และเหตุการณ์นั้นมีแนวโน้มที่จะมีอยู่ต่อไปรวมทั้งต้องร่วมกันแก้ไขปัญหาหลายหน่วยงาน โดยองค์กรผู้ใช้อำนาจคือ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรหรือ กอ.รมน. ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้อำนวยการ และเสนาธิการทหารบกเป็นเลขาธิการ ในขณะที่ประกาศใช้กฎหมายดังกล่าวนี้ การชุมนุมทางการเมืองอันเป็นการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญยังคงทำได้ลำดับต่อมาคือ พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งรัฐจะประกาศใช้ในกรณีเกิดเหตุที่อาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรือส่วนหนึ่งของประเทศอยู่ในภาวะคับขัน หรือมีการกระทำผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย มีการใช้กำลังประทุษร้ายต่อชีวิต ทรัพย์สิน การรบ สงคราม หรือภัยพิบัติสาธารณะ ฯลฯ โดยมีองค์กรผู้ใช้อำนาจคือ นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีซึ่งอาจมีการจัดตั้งหน่วยงานพิเศษขึ้นเพื่อจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินได้ ในการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้จะมีข้อกำหนดที่เข้มข้นกว่าการประกาศใช้ พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรฯ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ที่สามารถปิดล้อม ตรวจสอบ จับกุมได้ รวมทั้งการชุมนุมทางการเมืองในกรณีนี้ไม่สามารถทำได้ ซึ่งย่อมหมายความว่าหากมีการฝ่าฝืนรัฐสามารถใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุมตามหลักการสากลได้ และสุดท้ายคือกฎอัยการศึก ซึ่งถือเป็นกฎหมายรักษาความมั่นคงที่มีระดับความเข้มข้นของการใช้อำนาจมากที่สุด โดยจะถูกนำมาใช้เมื่อมีเหตุจำเป็นเพื่อรักษาความเรียบร้อยจากภัยที่มาทั้งจากภายนอกหรือภายในประเทศ เช่น เมื่อมีสงครามหรือการจลาจลเกิดขึ้น การประกาศใช้กฎอัยการศึกนี้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารจะเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจเหนือองค์กรพลเรือนการชุมนุมทางการเมืองกรณีนี้ย่อมไม่สามารถทำได้เช่นกัน

บทที่ ๓
ศาลปกครองยะลากับการสนับสนุนความมั่นคง
สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

เขตอำนาจศาลปกครองยะลา

ศาลปกครองยะลา มีเขตอำนาจตามมาตรา ๙๔ (๙) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ โดยมีเขตอำนาจตลอดท้องที่จังหวัดนราธิวาส จังหวัดปัตตานี และจังหวัดยะลา อย่างไรก็ตาม หากมีการเปิดทำการ คงต้องรอประกาศจากประธานศาลปกครองสูงสุดว่าครอบคลุมพื้นที่ใดจังหวัดใดบ้าง หากไม่มีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองชั้นต้นออกใช้บังคับเพิ่มเติมแล้ว ส่วนมากเขตอำนาจศาลปกครองชั้นต้นจะแบ่งจากเขตพื้นที่รับผิดชอบตามตามมาตรา ๙๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ดังนั้น เขตอำนาจศาลปกครองยะลานั้นจะมีเขตอำนาจตามมาตรา ๙๔ (๙) เช่นเดิม ปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับพุทธศักราช ๒๕๖๐) มาตรา ๑๙๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ วรรคสอง บัญญัติให้ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น วรรคสาม บัญญัติให้อำนาจศาลปกครองตามวรรคหนึ่งไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรอิสระซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระนั้น ๆ วรรคสี่ บัญญัติให้การจัดตั้งวิธีพิจารณาคดี และการดำเนินงานของศาลปกครองให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ศาลปกครองยะลาซึ่งเป็นศาลปกครองชั้นต้นจึงมีอำนาจตามมาตรา ๙๔ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ ดังต่อไปนี้

๑. คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

๒. คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

๓. คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทาง

ปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

๔. คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

๕. คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด

๖. คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

ปัจจุบันอาคารที่ทำการศาลปกครองยะลาก่อสร้างใกล้จะเสร็จสมบูรณ์ โดยตั้งอยู่บนที่ราชพัสดุ แปลงหมายเลขทะเบียน ที่ ยล.๔๗๓ (บางส่วน) ตำบลท่าสาป อำเภอเมืองจังหวัดยะลา บนเนื้อที่ ๓๐ ไร่ ๑ งาน ๗๒ ตารางวา ซึ่งกรมธนารักษ์ได้พิจารณาอนุญาตให้ใช้ที่ราชพัสดุแปลงดังกล่าว เพื่อใช้เป็นที่ตั้งอาคารที่ทำการศาลปกครองยะลา บ้านพักของตุลาการและข้าราชการศาลปกครองยะลา การดำเนินการก่อสร้างอาคารที่ทำการศาลปกครองยะลา สำนักงานศาลปกครองได้ทำสัญญาจ้างบริษัท ไทยโพลีคอนส์ จำกัด (มหาชน) เข้าดำเนินการในวงเงิน ๔๑๙,๙๐๐,๐๐๐ บาท สัญญาเริ่มตั้งแต่วันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๘ สิ้นสุด ๒๕ สิงหาคม ๒๕๖๐ รวมระยะเวลาการก่อสร้าง ๗๕๐ วัน เป็นอาคาร ๔ ชั้น พื้นที่ใช้สอยรวม ๑๔,๒๐๐ ตารางเมตร ประกอบด้วย ห้องพิจารณาคดี ห้องไต่สวน ห้องทำงานตุลาการ ห้องทำงานผู้อำนวยการสำนักงานศาลปกครองยะลา ห้องประชุมห้องปรึกษาคดี ห้องออกหมาย ห้องเก็บสำนวนคดี ห้องประชาสัมพันธ์ ห้องพยาบาล ห้องควบคุมตัวชั่วคราว ชั้นจอดรถตลอดจนห้องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

การควบคุมการกระทำทางปกครอง

ตามที่ได้ศึกษาได้ศึกษาถึงหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายในบทที่ ๒ มาแล้ว ในหัวข้อนี้จะเป็นการศึกษาถึงการควบคุมการกระทำทางปกครอง ในการกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง องค์กรอื่นของรัฐ หรือองค์กรเอกชน ที่กระทำโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับดังเช่นพระราชบัญญัติแทน และในนามขององค์กรดังกล่าวแต่เพียงฝ่ายเดียว เพื่อแสดงเจตนาให้ปรากฏต่อบุคคลคนหนึ่งหรือคณะบุคคลคณะหนึ่งว่าตนประสงค์จะให้เกิดผลทางกฎหมาย เป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างองค์กรดังกล่าวกับบุคคลนั้นหรือคณะบุคคลนั้น โดยที่บุคคลนั้นหรือคณะบุคคลนั้นไม่จำเป็นต้องให้ความยินยอม เป็นที่เข้าใจกันว่าการกระทำทางปกครอง หมายถึง ผลิตผลของการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายขององค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง โดยแบ่งออกเป็น ๓ ประเภท คือ นิติกรรมทางปกครอง (กฎ คำสั่งทางปกครอง) ปฏิบัติทางปกครอง และสัญญาทางปกครอง

๑. นิติกรรมทางปกครอง

นิติกรรมทางปกครอง หมายถึง การกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง องค์กรอื่นของรัฐ หรือองค์กรเอกชนที่กระทำโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับดังเช่นพระราชบัญญัติแทนและในนามขององค์กรดังกล่าวแต่เพียงฝ่ายเดียว เพื่อแสดงเจตนาให้ปรากฏต่อบุคคลคนหนึ่ง หรือคณะบุคคลคณะหนึ่งว่าตนประสงค์จะให้เกิดผลทางกฎหมาย เป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างองค์กรดังกล่าวกับบุคคลนั้น หรือคณะบุคคลนั้น โดยที่บุคคลนั้นหรือ

คณะบุคคลนั้นไม่จำเป็นต้องให้ความยินยอม นิติกรรมทางปกครองอาจแบ่งได้เป็น ๒ ประเภท^๑ คือ “กฎ” และ “คำสั่งทางปกครอง” ลักษณะของ “กฎ” คือ บทบัญญัติหรือข้อความเป็นข้อ ๆ ในเอกสารที่เรียกว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือในเอกสารที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ^๒ “กฎ” จึงมีลักษณะสำคัญ ๒ ประการ^๓ (ประการแรก คือ บุคคลที่ถูกบังคับให้กระทำการ ถูกห้ามมิให้กระทำการ หรือได้รับอนุญาตให้กระทำการ ต้องเป็นบุคคลที่ถูกนิยามไว้เป็นประเภท เช่น ผู้เยาว์ คนต่างด้าว หรือข้าราชการพลเรือนสามัญ ดังนั้น จึงไม่อาจทราบจำนวนที่แน่นอนของบุคคลที่อยู่ภายใต้บังคับนั้นได้ ประการต่อมา คือ บุคคลซึ่งถูกนิยามไว้เป็นประเภทจะถูกบังคับในกรณีที่กำหนดไว้อย่างเป็นทางการเป็นนามธรรม (Abstract) เช่น บังคับให้กระทำการทุกครั้งที่มีกรณีตามที่กำหนดไว้เกิดขึ้น หรือได้รับอนุญาตให้กระทำการทุกวันสิ้นเดือน การห้ามมิให้สูบบุหรี่บนรถโดยสารประจำทาง ผู้ขับขีรถยนต์ต้องคาดเข็มขัดนิรภัย หรือข้าราชการต้องแต่งเครื่องแบบมาทำงานทุกวันจันทร์

ส่วน “คำสั่งทางปกครอง” นั้น หมายถึง การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ^๔ นิติกรรมทางปกครอง ไม่ว่าจะ เป็น “กฎ” หรือ “คำสั่งทางปกครอง” ต่างก็เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลทั้งสิ้น ข้อแตกต่างอยู่ที่ว่า “กฎ” มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ส่วน “คำสั่งทางปกครอง” มีผลบังคับแก่กรณีใดและ/หรือแก่บุคคลใดเป็นการเฉพาะ^๕ เช่น สภามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ใช้อำนาจตามกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ฯ ออกข้อบังคับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ว่าด้วยการศึกษา ชั้นปริญญาตรีฯ วางกฎเกณฑ์ว่า ในแต่ละภาคการศึกษา นักศึกษาต้องลงทะเบียนศึกษาลักษณะวิชา ไม่น้อยกว่า ๙ หน่วยกิต และไม่เกิน ๒๒ หน่วยกิต ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ จึงมีลักษณะเป็น “กฎ” ซึ่งต่างจากการที่อธิการบดีมหาวิทยาลัยฯ อาศัยอำนาจตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

^๑ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๔๐. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๓). หน้า ๒๘.

^๒ เรื่องเดียวกัน. หน้า ๒๑.

^๓ Mahendra P. Singh. *German Administrative Law in Common Law Perspective*. (Berlin, Germany: Springer-verlag Berlin Heidelberg, ๑๙๘๕). p. ๓๔. อ้างถึงใน ชาญชัย แสงวงศ์ดี.

คำอธิบายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ ๑๓. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๑). หน้า ๒๗๙.

^๔ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙. มาตรา ๕.

^๕ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. เรื่องเดิม. หน้า ๒๓-๒๔.

ว่าด้วยนักศึกษา (ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ฯ) ออกคำสั่งให้ถอนชื่อนักศึกษาที่ทุจริตในการสอบออกจากทะเบียนนักศึกษาของมหาวิทยาลัยฯ คำสั่งเช่นว่านี้เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล โดยมุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นการเฉพาะ คือ นักศึกษาที่ทุจริต จึงมีลักษณะเป็น “คำสั่งทางปกครอง”^๖

๑.๑ กฎ

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ ให้คำนิยามไว้ว่า “กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่น ที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ (พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ ได้ให้คำนิยามของ “กฎ” ไว้เช่นเดียวกัน) ในคำนิยามนี้เป็นเพียงตัวอย่างที่แสดงให้เห็นว่า “กฎ” ได้แก่อะไรบ้าง แต่ความหมายนั้น “กฎ” ก็คือ ข้อบัญญัติหรือบทบัญญัติที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป ไม่ได้มุ่งหมายใช้บังคับแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใด หรือแก่กรณีใดเป็นการเฉพาะ

๑.๑.๑ พระราชกฤษฎีกานี้ ออกโดยคณะรัฐมนตรี มี ๒ กรณี คือ คณะรัฐมนตรีอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ (เช่น พระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภา เป็นต้น) และอาศัยอำนาจตามกฎหมายแม่บท (พระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด) เฉพาะพระราชกฤษฎีกาที่คณะรัฐมนตรีออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายแม่บทเท่านั้นที่เป็นการใช้อำนาจทางปกครอง

๑.๑.๒ กฎกระทรวง ต้องตราขึ้นตามกฎหมายแม่บทเช่นเดียวกัน ผู้เสนอร่างกฎกระทรวงคือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจออกกฎกระทรวง โดยมีคณะรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณา และเมื่อพิจารณาแล้วก็ให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจออกกฎกระทรวงเป็นผู้ลงนาม

๑.๑.๓ ประกาศกระทรวง เป็นอำนาจของรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายแม่บท เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ก็มีผลบังคับใช้

๑.๑.๔ ข้อบังคับ ออกโดยผู้มีอำนาจตามที่กฎหมายแม่บทบัญญัติไว้ว่า เรื่องใดให้ออกเป็นข้อบังคับ เช่น พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหง บัญญัติให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจออกข้อบังคับมหาวิทยาลัยรามคำแหง เป็นต้น

๑.๑.๕ ข้อบัญญัติท้องถิ่น ออกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ออกโดยองค์การบริหารส่วนจังหวัด ออกโดยองค์การบริหารส่วนตำบล ออกโดยกรุงเทพมหานคร เป็นต้น ซึ่งเป็นการใช้อำนาจทางปกครองกฎหมายที่เกิดจากการใช้อำนาจทางปกครองนี้เราเรียกว่า “กฎ”

๑.๒ คำสั่งทางปกครอง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ให้คำนิยามไว้ในมาตรา ๕ ว่า “คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า (๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือ

^๖ เรื่องเดียวกัน. หน้า ๒๓-๒๕.

มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ (๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ส่วนในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่ได้ให้คำนิยามของ “คำสั่งทางปกครอง” ไว้ตามคำนิยามข้างต้น คำสั่งทางปกครอง จะมี ๒ ความหมายคือ

๑. ความหมายแรก เป็นความหมายตามเนื้อความ ซึ่งในคำนิยามได้ยกตัวอย่างไว้ว่า “เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง การรับจดทะเบียน” เหล่านี้เป็นเพียงตัวอย่างของคำสั่งทางปกครองเพื่อให้ผู้ใช้กฎหมายเข้าใจได้ง่ายขึ้นเท่านั้น

๒. ความหมายที่สอง เป็นความหมายที่ฝ่ายปกครองบัญญัติให้ กรณีตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งกรณีดังกล่าวมีความกำกวมว่าจะเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ จึงกำหนดให้เป็นคำสั่งทางปกครองเพื่อความชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อให้มีให้ต้องตีความกันอีก เช่น คำสั่งรับ หรือไม่รับคำเสนอขาย การอนุมัติสั่งซื้อ การอนุมัติจัดจ้าง การยกเลิกกระบวนการพิจารณาคำเสนอ เช่น มีการติดประกาศขอให้เสนอราคาก่อสร้างอาคาร หรือเสนอราคาเครื่องใช้สำนักงาน แล้วก็มีคำสั่งยกเลิก คำสั่งยกเลิกนี้ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองเพราะได้กำหนดไว้ในกฎกระทรวงแล้วว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง (กฎกระทรวงฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ.๒๕๔๓) ออกตามความใน พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙) เป็นต้น

นิติกรรมทางปกครองจึงมีลักษณะสำคัญ ๔ ประการประกอบกัน^๗

ประการแรก คือ การกระทำโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ แสดงเจตนาต่อบุคคลภายนอก

ประการที่สอง มีวัตถุประสงค์ที่จะก่อให้เกิดผลทางกฎหมาย

ประการที่สาม เป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลสองฝ่าย โดยฝ่ายหนึ่งมีอำนาจบังคับให้อีกฝ่ายหนึ่งกระทำการหรืองดเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง และมีผลเป็นการก่อให้เกิดเปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระบุ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เป็นคู่กรณี เช่น ผู้บังคับบัญชาออกคำสั่งแต่งตั้งหรือเลื่อนชั้นเงินเดือนให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชา หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ออกใบอนุญาตให้บุคคลก่อสร้างอาคาร ซึ่งมีผลเป็นการสร้างสิทธิหรือหน้าที่ให้แก่ผู้ได้รับคำสั่งดังกล่าว

ประการสุดท้าย เป็นการแสดงเจตนาของฝ่ายปกครองแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากผู้รับการแสดงเจตนาแต่อย่างใด

๒. ปฏิบัติการทางปกครอง

“ปฏิบัติการทางปกครอง”^๘ หมายถึง การกระทำขององค์กรของรัฐ ฝ่ายปกครอง องค์กรอื่นของรัฐ หรือองค์กรเอกชนที่กระทำโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ แทนและในนามขององค์กรดังกล่าว โดยที่

^๗ เรื่องเดียวกัน. หน้า ๑๔.

^๘ เรื่องเดียวกัน. หน้า ๑๙.

การกระทำนั้นไม่ใช่นิติกรรมทางปกครอง กล่าวคือ การกระทำนั้นขาดลักษณะหนึ่งลักษณะใดของนิติกรรมทางปกครอง ปฏิบัติทางปกครองอาจเป็นการกระทำในกระบวนการพิจารณาเพื่อออกนิติกรรมทางปกครองขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่ง เช่น การที่คณะกรรมการสอบสวนความผิดวินัยร้ายแรงแจ้งข้อกล่าวหาให้ข้าราชการที่ถูกกล่าวหาทราบ และให้โอกาสข้าราชการผู้นั้นในการแก้ข้อกล่าวหา หรืออาจเป็นการกระทำที่เป็น “มาตรการบังคับทางปกครอง” เพื่อให้การเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนิติกรรมทางปกครองที่ได้มีการออกมาใช้บังคับก่อนหน้านั้นแล้ว เช่น การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารเข้าดำเนินการรื้อถอนอาคารที่ก่อสร้าง โดยฝ่าฝืนกฎหมายหลังจากที่ได้ออกคำสั่งให้เจ้าของอาคารรื้อถอนอาคารดังกล่าวแล้ว แต่เจ้าของอาคารไม่ยอมปฏิบัติตามปฏิบัติการทางปกครองอาจก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง ฯลฯ กับบุคคลอื่นได้เช่นกัน เช่น ปฏิบัติการทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นเหตุให้บุคคลใดเสียหายย่อมเป็นการกระทำละเมิด ซึ่งองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองที่กระทำการนั้นจำต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย ซึ่งจะเห็นได้ว่าภารกิจของรัฐฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบนั้นมิได้เกิดขึ้นจากการแสดงเจตนาขององค์กรดังกล่าวแต่เป็นผลบังคับของกฎหมาย

๓. สัญญาทางปกครอง

นอกจากการกระทำทางปกครองแล้ว เครื่องมือสำคัญอีกอย่างหนึ่งที่ฝ่ายปกครองใช้ในการปฏิบัติงาน หรือดำเนินกิจการทางปกครอง คือ “สัญญาทางปกครอง” ซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ ให้คำนิยามไว้ว่า “สัญญาทางปกครอง หมายความว่า ความรวมถึง สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง หรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ” การที่กฎหมายใช้คำว่า “สัญญาทางปกครอง หมายความว่า...” เช่นนี้ สัญญาทางปกครองจึงมิได้จำกัดอยู่เพียงสัญญาที่มีลักษณะดังที่ปรากฏในคำนิยามเท่านั้น โดยเปิดโอกาสให้ศาลปกครองสามารถพัฒนาต่อไปได้ว่าจะมีสัญญาอื่นใดอีกบ้างที่อาจถือได้ว่าเป็นสัญญาทางปกครอง^๔ ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ได้วางหลักไว้ว่า สัญญาใดจะมีลักษณะเป็น สัญญาทางปกครองนั้นจะต้องมีสาระสำคัญ ๒ ประการ ประการแรก คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้กระทำการแทนรัฐ ประการที่สอง สัญญานั้นมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครอง หรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการ หรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองซึ่งก็คือการบริการสาธารณะบรรลุผล ดังนั้น หากสัญญาใดเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐมุ่งผูกพันตนกับ

^๔วรเจตน์ ภาคีรัตน์. “ปัญหาเขตอำนาจศาล : ศาลปกครองกับศาลยุติธรรม,” การถอดเทปบันทึกเสียงการสัมมนาทางวิชาการ, ณ ห้องประชุมจิตติ ดิงศภัทย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพมหานคร, ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๔๓ เวลา ๙.๐๐-๑๒.๐๐ น.

คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งบนพื้นฐานของความเสมอภาคโดยสมัครใจ และสัญญาดังกล่าวมิได้มีลักษณะเช่นที่กล่าวมาแล้วข้างต้น สัญญานั้นย่อมเป็นสัญญาทางแพ่ง^{๑๐}

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วถึงลักษณะและประเภทของการกระทำทางปกครอง การพิจารณาว่าองค์กรหรือบุคคลหรือคณะบุคคลใดกระทำการในฐานะที่เป็นฝ่ายปกครองตามหลักเกณฑ์ด้านเนื้อหาจึงอาจพิจารณาได้จากการกระทำว่า การกระทำนั้นมีลักษณะเป็นการกระทำทางปกครอง หรือสัญญาทางปกครองหรือไม่ แม้องค์กรหรือบุคคลหรือคณะบุคคลนั้นจะมีชื่อ “องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง” ที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับหรือควบคุมดูแลของนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งก็ตาม เช่นคณะรัฐมนตรี ในด้านหนึ่งนั้นมิฐานะเป็น “รัฐบาล” ใช้อำนาจหน้าที่ซึ่งเรียกว่าเป็น “การกระทำของรัฐบาล” ได้แก่ การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภา เช่น การเสนอร่างกฎหมาย การประชุมสภา หรือการยุบสภา และการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับรัฐอื่น หรือองค์การระหว่างประเทศ เช่น การเจรจาและการทำสนธิสัญญา รวมถึงการประกาศสงคราม ซึ่งการกระทำของรัฐบาลนี้จะไม่ถูกควบคุมตรวจสอบโดยศาลปกครอง^{๑๑} แต่ในอีกด้านหนึ่ง คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีแต่ละคนก็มีฐานะเป็นหัวหน้าขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง มีหน้าที่ควบคุมกำกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครองโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ เช่น การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ ผู้ทรงคุณวุฒิ ที่ปรึกษา หรือข้าราชการการเมือง การควบคุมการบริหารราชการในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น หรือการใช้อำนาจยับยั้งการปฏิบัติราชการที่ขัดต่อนโยบายหรือมติคณะรัฐมนตรี^{๑๒} ตัวอย่างเช่น คณะรัฐมนตรีมีมติแต่งตั้งหรือถอดถอนบุคคลจากการเป็นกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕ จึงเป็นการกระทำในฐานะที่เป็นฝ่ายปกครอง แต่กรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบให้นายกรัฐมนตรีไปลงนามในร่างความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น เป็นมติคณะรัฐมนตรีที่อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญในการทำความตกลงกับต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ กรณีนี้การกระทำของคณะรัฐมนตรีจึงมิใช่กระทำในฐานะที่เป็นฝ่ายปกครอง^{๑๓} หน่วยงานเอกชนก็อาจมีฐานะเป็นฝ่ายปกครองได้^{๑๔} เช่น สภานายความซึ่งเป็นหน่วยงานเอกชนแต่ปฏิบัติงานโดยใช้

^{๑๐} ชาญชัย แสงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ ๔. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๕). หน้า ๑๔๕-๑๔๖. ; โภคิน พลกุล. คำอธิบายเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง. เข้าถึงได้จาก <http://www.pub-law.net/>

^{๑๑} ฤทัย หงส์สิริ. นิติกรรมทางปกครอง. คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง. (กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, ๒๕๔๕). หน้า ๒๐๑-๒๐๖.

^{๑๒} จรินทร์ หะวานนท์. กฎหมายปกครอง. รวมคำบรรยาย ภาค ๑ สมัยที่ ๖๒ ปีการศึกษา ๒๕๕๒ เล่มที่ ๓. (กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, ๒๕๕๒). หน้า ๒๙๓-๒๙๔.

^{๑๓} วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. กฎหมายปกครอง. รวมคำบรรยายภาค ๑ สมัยที่ ๖๒ ปีการศึกษา ๒๕๕๒ เล่มที่ ๑๑. (กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, ๒๕๕๒). หน้า ๓๔๐.

^{๑๔} จรินทร์ หะวานนท์. เรื่องเดิม. หน้า ๒๙๖.

อำนาจรัฐในการจดทะเบียนและออกใบอนุญาตให้เป็นนายความ หรือคณะกรรมการมรรยาท นายความลบชื่อทนายความออกจากทะเบียนทนายความ ตามพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ หรือบริษัท ทำอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ซึ่งเดิมเป็นนิติบุคคลและเป็นรัฐวิสาหกิจ มีวัตถุประสงค์ในการประกอบและส่งเสริมการทำอากาศยาน รวมทั้งการดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือต่อเนื่องกับการประกอบกิจการทำอากาศยาน ตามพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ ต่อมาได้แปรสภาพจากรัฐวิสาหกิจไปเป็นบริษัทมหาชนจำกัด แต่ก็ยังคงมีวัตถุประสงค์เช่นเดิม ทั้งยังมีอำนาจหรือสิทธิพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยหรือกฎหมายอื่น บริษัท ทำอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) จึงเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง หรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง และมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง^{๑๕} ศาลยุติธรรมเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ มีสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นหน่วยงานตุลาการก็อาจปฏิบัติงานหรือกิจการทางปกครองได้^{๑๖} เช่น สำนักงานประจำศาลจังหวัดกันทรลักษ์ ซึ่งเป็นหน่วยงานตุลาการของศาลจังหวัดกันทรลักษ์ และเป็นหน่วยงานราชการ กระบวนการคัดเลือกคู่สัญญาทำความสะอาดอาคารและบริเวณที่ทำการศาลจึงต้องปฏิบัติตามระเบียบราชการ ประกาศแจ้งผลการสอบราคาตามกระบวนการคัดเลือกคู่สัญญาจึงเป็นคำสั่งทางปกครอง^{๑๗} องค์กรตามรัฐธรรมนูญ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) หรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรอิสระไม่อยู่ภายใต้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร มีอำนาจกึ่งนิติบัญญัติ กึ่งบริหาร และกึ่งตุลาการ เช่น กกต. หรือ ป.ป.ช. สามารถออกระเบียบได้ (กึ่งนิติบัญญัติ) กกต. มีอำนาจจัดการเลือกตั้ง ป.ป.ช. มีอำนาจสอบสวน (กึ่งบริหาร) หรือ กกต. มีอำนาจวินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ป.ป.ช. มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ (กึ่งการ) แต่องค์กรตามรัฐธรรมนูญเหล่านี้ก็อาจปฏิบัติงานหรือดำเนินกิจการทางปกครองซึ่งศาลปกครองควบคุมการใช้อำนาจในลักษณะนี้ได้^{๑๘} เช่น หาก กกต. มีมติออกระเบียบขัดรัฐธรรมนูญ หรือดำเนินการจัดการเลือกตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือสั่งโยกย้ายกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นการใช้อำนาจหรือดำเนินกิจการทางปกครอง จึงอาจถูกฟ้องต่อศาลปกครองได้ แต่ศาลปกครองไม่สามารถตรวจสอบกรณีนี้ กกต. วินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญของ กกต.ได้ เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๒๓ วรรคสอง จำกัดอำนาจศาลปกครองไม่ให้ตรวจสอบการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น^{๑๙} เมื่อพิจารณาในทางเนื้อหาแล้วจะ

^{๑๕} คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๔/๒๕๔๙.

^{๑๖} จรินทร์ หะวานนท์. เรื่องเดิม. หน้า ๒๙๑.

^{๑๗} คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑๓/๒๕๔๖.

^{๑๘} จรินทร์ หะวานนท์. เรื่องเดิม. หน้า ๒๙๙.

^{๑๙} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. รวมคำบรรยาย ภาค ๑ สมัยที่ ๖๒ ปีการศึกษา ๒๕๕๒ เล่มที่ ๕. (กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, ๒๕๕๒). หน้า ๑๗๑-๑๗๒.

เห็นได้ว่า องค์กรหรือบุคคลหรือคณะบุคคลอื่นที่มีใช้บรรดาองค์กรของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับหรือควบคุมดูแลของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งก็อาจมีลักษณะเป็นฝ่ายปกครองได้ หากองค์กรหรือบุคคลหรือคณะบุคคลนั้นได้ปฏิบัติงานหรือดำเนินกิจการทางปกครอง ส่วนหลักเกณฑ์การพิจารณาฝ่ายปกครองในด้านรูปแบบนั้น คือ การพิจารณาว่า สิ่งที่องค์กรหรือเจ้าหน้าที่กระทำนั้น ได้กระทำโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายปกครองหรือไม่^{๒๐} ซึ่งมักจะต้องพิจารณาว่าการกระทำนั้นเป็นการกระทำโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายปกครอง เช่น การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารนั้น หากเป็นการกระทำโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ก็ถือว่าเป็นการกระทำในฐานะที่เป็น “รัฐบาล” แต่หากเป็นการกระทำโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ ก็ถือว่าเป็นการกระทำในฐานะที่เป็น “ฝ่ายปกครอง” ดังตัวอย่างกรณีของมติของคณะรัฐมนตรีที่แต่งตั้งหรือถอดถอนบุคคลจากการเป็นกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย กับมติของคณะรัฐมนตรีที่ให้ความเห็นชอบให้นายกรัฐมนตรีไปลงนามในร่างความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่นที่กล่าวมาแล้ว ส่วนกรณีที่องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ หน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ในสังกัดขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระหรือหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น รัฐสภา ประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา หรือองค์กรเอกชนบางองค์กรที่ได้รับมอบหมายให้กระทำการแทนรัฐ กระทำการโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติ การใช้อำนาจรัฐนั้น ก็เป็นการกระทำทางปกครองเช่นเดียวกัน^{๒๑} บางกรณีองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็อาจกระทำการในความสัมพันธ์ตามกฎหมายเอกชน เช่น รัฐวิสาหกิจ แม้จะมีฐานะเป็นฝ่ายปกครอง แต่ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐวิสาหกิจกับเอกชน ก็มีทั้งความสัมพันธ์ตามกฎหมายปกครองและกฎหมายเอกชน^{๒๒} ตัวอย่างเช่น การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๐๓ โดยกฎหมายกำหนดวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคไว้หลายประการ บางประการต้องใช้อำนาจทางปกครองในการดำเนินการ เช่น อำนาจในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แต่บางประการก็มิได้ใช้อำนาจทางปกครองแต่เป็นการดำเนินธุรกิจเชิงพาณิชย์ เช่น การดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้า การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจึงดำเนินธุรกิจได้เช่นเดียวกับเอกชนทั่วไป โดยมีนิติสัมพันธ์กับเอกชนตามหลักกฎหมายแพ่ง การตรวจสอบและแจ้งให้เอกชนผู้ใช้บริการชำระหนี้ค่าไฟฟ้า การงดจ่ายกระแสไฟฟ้าและให้ธนาคารชำระหนี้ค่ากระแสไฟฟ้า ในฐานะผู้ค้าประกันของผู้ใช้บริการ เป็นการกระทำที่เกี่ยวข้องกับสัญญาซื้อขายไฟฟ้า ซึ่งเป็นธุรกิจของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคที่กระทำกับ

^{๒๐} ฤทัย หงส์ศิริ. นิติกรรมทางปกครอง. หน้า ๒๐๗.

^{๒๑} วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. “การกระทำทางปกครอง”, เอกสารประกอบการอบรมหลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับต้น รุ่นที่ 1 พ.ศ. 2543, ณ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กรุงเทพมหานคร, 25 มกราคม 2543. หน้า ๗-๙.

^{๒๒} จรินทร์ หะวานนท์. เรื่องเดิม. หน้า ๒๙๗.

ผู้ให้บริการในฐานะเสมอภาคเช่นเดียวกับเอกชนต่อเอกชน มิได้ใช้อำนาจทางปกครอง สัญญาดังกล่าว จึงเป็นสัญญาทางแพ่ง^{๒๓}

ข้อสังเกต ในบางกรณีแม้จะเป็นการที่ผู้ใช้อำนาจรัฐมีการกระทำโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ แต่ก็ไม่ได้ถือว่าเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง^{๒๔} กล่าวคือ ในกรณีที่เป็นเรื่อง “กระบวนการยุติธรรมทางอาญา” ไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจสอบสวนความผิดทางอาญาโดยพนักงานสอบสวน การตรวจสำนวนการสอบสวน แล้วมีคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลโดยพนักงานอัยการ การบังคับคดีอาญาให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลโดยเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ เป็นต้น ดังนั้น หมายถึงที่เป็นคำสั่งให้บุคคลไปพบพนักงานสอบสวน จึงเป็นการใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มิใช่การใช้อำนาจทางปกครอง เพราะเป็นเรื่องกระบวนการยุติธรรมทางอาญานอกจากนี้ยังมีเรื่องของ “กระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง” คือ การใช้อำนาจของเจ้าพนักงานบังคับคดีในการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลในคดีแพ่ง เช่น การยึดหรืออายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา หรือการขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้น ซึ่งเป็นการใช้อำนาจทางบริหารมิใช่อำนาจทางตุลาการ โดยมีที่มาจากพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ แต่การดำเนินการในชั้นบังคับคดีนี้ก็มิใช่การใช้อำนาจทางปกครองที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองข้อสังเกตอีกประการหนึ่งคือ “การดำเนินกิจการของรัฐสภา” โดยเฉพาะการที่ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภาใช้อำนาจดำเนินกิจการของแต่ละสภาให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยถูกต้องตามข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภา เช่น การบรรจุหรือปฏิเสธไม่บรรจุเรื่องเข้าสู่การประชุมของรัฐสภา การสั่งให้เลิกการประชุม หรือการเปลี่ยนสถานที่ประชุม แม้จะมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางบริหาร แต่ก็ไม่ใช่อำนาจทางปกครอง จากที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่า การพิจารณาว่าองค์กรหรือบุคคลหรือคณะบุคคลใดเป็นฝ่ายปกครองอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบโดยศาลปกครองหรือไม่ จะอาศัยแต่เพียงหลักเกณฑ์ด้านองค์กรอย่างเดียวนั้นไม่ได้ แต่จะต้องพิจารณาโดยอาศัยหลักเกณฑ์ด้านเนื้อหาเป็นสำคัญว่า องค์กรหรือบุคคลหรือคณะบุคคลนั้นปฏิบัติงานหรือกิจการในทางปกครองหรือไม่ และต้องพิจารณาหลักเกณฑ์ด้านรูปแบบด้วยว่า การปฏิบัติงานหรือกิจการนั้นได้กระทำโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายปกครองหรือไม่ ในการปฏิบัติงานหรือดำเนินกิจการทางปกครองนั้น ฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจอยู่ ๒ ลักษณะ คือ ลักษณะที่เป็นอำนาจผูกพันกับอำนาจดุลพินิจ^{๒๕} ซึ่งลักษณะของอำนาจผูกพัน คือ การที่กฎหมายกำหนดโดยสั่งการให้ฝ่ายปกครองกระทำการอย่างไร ฝ่ายปกครองก็ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายสั่งการ ถ้าไม่ปฏิบัติถือว่าละเลยหรือกระทำโดยไม่มีอำนาจ เช่น การจดทะเบียนสมรสหากข้อเท็จจริงเป็นไปตามเงื่อนไขที่จะสมรสได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วย

^{๒๓} คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๗/๒๕๔๘.

^{๒๔} วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. กฎหมายปกครอง. หน้า ๓๓๑-๓๓๓.

^{๒๕} จรินทร์ หะวานนท์. กฎหมายปกครอง. รวมคำบรรยายภาค ๑ สมัยที่ ๖๒ ปีการศึกษา ๒๕๕๒ เล่มที่ ๖. (กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, ๒๕๕๒). หน้า ๓๓๔-๓๓๕.

ครอบครัว หนังสือเวียนของกระทรวงมหาดไทยที่ห้ามมิให้จดทะเบียนสมรสให้กับหญิงต่างด้าวที่จะสมรสกับชายไทยก็ไม่มีผลใช้บังคับ เพราะหนังสือเวียนออกเกินขอบอำนาจของกฎหมาย ฝ่ายปกครองไม่สามารถออกกฎเพิ่มเติมเงื่อนไขโดยปราศจากอำนาจตามกฎหมายได้ ส่วนอำนาจดุลพินิจนั้น คือ การที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจฝ่ายปกครองเลือกที่จะปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติ และหากเลือกปฏิบัติก็สามารถเลือกปฏิบัติได้หลายทาง โดยในบรรดาสິงที่ให้ฝ่ายปกครองเลือกได้นั้นชอบด้วยกฎหมายทุกทาง เช่น พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ มาตรา ๒๑ บัญญัติว่า “...เมื่อสถานบริการใดดำเนินกิจการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน... ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจไม่ต่ออายุใบอนุญาต หรือสั่งพักใช้ใบอนุญาต หรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาตได้...” ฝ่ายปกครองจึงมีอำนาจดุลพินิจเลือกปฏิบัติโดยการไม่ต่ออายุใบอนุญาต หรือสั่งพักใช้ใบอนุญาต หรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาตทางใดทางหนึ่งก็ได้ แล้วแต่ว่ามาตรการใดจะเหมาะสมกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น การปฏิบัติงานหรือดำเนินกิจการทางปกครองโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจผูกพันหรืออำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการควบคุมฝ่ายปกครอง” โดยการตรวจสอบฝ่ายปกครองที่อาจกระทำการทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมีการแก้ไขความเสียหายแก่ประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนอันเนื่องมาจากการกระทำของฝ่ายปกครอง ทั้งที่เป็นการควบคุมโดยฝ่ายปกครองเอง และการควบคุมจากภายนอก

ลักษณะคดีปกครอง แบ่งออกได้เป็น ๕ ประเภท^{๒๖} คือ

๑. คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองฝ่ายเดียว

การกระทำทางปกครองฝ่ายเดียวอาจแยกออกเป็นการกระทำทางกฎหมาย หรือที่เรียกว่า “นิติกรรมทางปกครอง” และกระทำทางกายภาพ หรือที่เรียกว่า “ปฏิบัติการทางปกครอง” การกระทำทางปกครองที่กล่าวมา เป็นการใช้อำนาจที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถดำเนินการได้เองฝ่ายเดียวโดยไม่จำเป็นต้องให้เอกชนยินยอมก่อน ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ เช่น การออกพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป หรือการออกคำสั่งทางปกครอง เช่น คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการ คำสั่งอนุญาต คำสั่งอนุมัติ คำสั่งแต่งตั้ง ประกาศผลการสอบแข่งขันเข้ารับราชการ หรือเข้าศึกษาต่อ ซึ่งเป็นกรณีของนิติกรรมทางปกครอง ส่วนคดีพิพาทอันเนื่องมาจากการปฏิบัติการใด ๆ ของเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นการใช้อำนาจทางปกครองฝ่ายเดียวตามกฎหมายการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งที่มีใช้การออกกฎหรือออกคำสั่งทางปกครองนั้น เช่น กรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลใช้อำนาจตามมาตรา ๖๗ (๑) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ในการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก โดยการก่อสร้างสะพาน ถนน หรือขุดลอกคลองสาธารณะ เป็นต้น

ลักษณะคดีตามประเภท ๑ นี้ ได้แก่ คดีที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง และคดีดังกล่าวมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิพากษาเพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน จึงมักเรียกคดีประเภทนี้ว่าเป็นคดีฟ้องขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่ง หรือสั่งห้ามการกระทำ แต่การที่ศาลปกครองจะเพิกถอนหรือสั่งห้ามการกระทำทางปกครองได้

^{๒๖} แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองในโอกาสครบรอบ ๙ ปี ศาลปกครอง ๙ มีนาคม ๒๕๕๓. หน้า ๕ - ๑๓.

ก็เพราะเห็นว่าเป็นการกระทำดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเหตุนี้ทำให้การกระทำทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นหากจำแนกตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แล้ว มีอยู่ด้วยกัน ๙ ประการ คือ

(๑) การกระทำโดยไม่มีอำนาจ ได้แก่ กรณีที่ผู้ที่กระทำการไม่มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยถูกต้องตามกฎหมาย หรือกรณีที่ผู้กระทำการมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมาย แต่ไม่ใช่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นผู้มีอำนาจกระทำการในเรื่องนั้นๆ เช่น ในเรื่องใบอนุญาตสถานบริการ พระราชบัญญัติสถานบริการพ.ศ. ๒๕๐๙ กำหนดให้อำนาจในการออกหรือเพิกถอนใบอนุญาตเป็นของผู้บัญชาการตำรวจนครบาล สำหรับกรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่นๆ ในกรณีเช่นนี้เจ้าหน้าที่ในตำแหน่งอื่นๆ ไม่ว่าจะอยู่ในระดับตำแหน่งที่สูงกว่าหรือต่ำกว่าเจ้าหน้าที่ดังกล่าว เช่น สารวัตรในสถานีตำรวจนครบาลแห่งใดแห่งหนึ่ง หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะไม่มีอำนาจเพิกถอนใบอนุญาตสถานบริการได้ หากปรากฏกรณีทำนองนี้ก็ถือว่าเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจ

(๒) การกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หมายถึง กรณีหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่เป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยถูกต้องตามกฎหมายอยู่แล้ว และมีอำนาจหน้าที่จะดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งด้วย เพียงแต่ได้กระทำการไปนอกเหนืออำนาจหน้าที่ที่ตนมีอยู่ เช่น กรณีการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายไม่ว่าจะเป็น เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด ฯลฯ ซึ่งโดยหลักจะมีอำนาจจำกัดอยู่เฉพาะในเขตพื้นที่การปกครองของตนเท่านั้น ดังนั้น หากเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่งใช้อำนาจไม่ว่าจะเป็นการออกคำสั่งหรือออกข้อบัญญัติของท้องถิ่นให้มีผลใช้บังคับในพื้นที่การปกครองของเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งอื่น ต้องถือว่าเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนั้นกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่

(๓) การกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หมายถึง การกระทำที่ไม่ถูกต้องตามเนื้อความของกฎหมาย เช่น กรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามกฎหมายกำหนดให้ลงโทษปลดออกหรือไล่ออก แต่ผู้บังคับบัญชากลับสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือน เป็นต้น รวมถึงกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำการโดยสำคัญผิดในข้อเท็จจริงหรือสำคัญผิดในข้อกฎหมาย หรือการปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมายผิดพลาด เช่น ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนให้แก่ข้าราชการรายหนึ่ง โดยเห็นว่าข้าราชการรายนั้นปฏิบัติงานไม่เกิดผลดีเท่าที่ควร มาทำงานสายและกลับก่อนเวลาที่ทางราชการกำหนด แต่ข้อเท็จจริงไม่ได้เป็นไปตามนั้น เป็นต้น

(๔) การกระทำที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นโดยทั่วไปแล้ว รูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการที่ฝ่ายปกครองอาจนำมาใช้ในการกระทำการทางปกครองมีอยู่มากมายหลากหลาย ซึ่งอาจมีรายละเอียดและลักษณะที่หลากหลายแตกต่างกันตามสภาพของงาน แต่เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายในกรณีนี้จะมุ่งหมายเฉพาะการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นเท่านั้น ถ้าหากฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติตามจะกระทบต่อความถูกต้องสมบูรณ์ของการกระทำทางปกครอง

(๕) การกระทำโดยไม่สุจริต หมายความว่า การใช้อำนาจกระทำการโดยเจ้าหน้าที่มีวัตถุประสงค์แตกต่างไปจากวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น การที่ข้าราชการรายหนึ่ง กับผู้บังคับบัญชามีเรื่องขัดใจ โดยข้าราชการรายนั้นได้เคยร้องเรียนตามกฎหมายกล่าวหาผู้บังคับบัญชาของตน ซึ่งในที่สุดปรากฏว่าข้อร้องเรียนไม่มีมูลความจริงแต่อย่างใด ฝ่ายผู้บังคับบัญชาไม่พอใจจึงแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงข้าราชการนั้น โดยอ้างว่าการกระทำดังกล่าวของข้าราชการรายนั้นก่อให้เกิดความเสียหายต่อภาพลักษณ์และชื่อเสียงของหน่วยงานอันเป็นมูลความผิดวินัยอย่างร้ายแรง กรณีนี้เห็นได้ว่า เป็นการแต่งตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยโดย ไม่สุจริตนั้นคือเป็นการใช้อำนาจโดยมีวัตถุประสงค์นอกเหนือจากวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เป็นความไม่พอใจส่วนตัวที่ถูกผู้ใต้บังคับบัญชาร้องเรียน ทั้งๆ ที่การใช้สิทธิร้องเรียนตามกฎหมาย เป็นสิทธิพื้นฐานประการหนึ่งของหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และกฎหมายก็บัญญัติรับรองสิทธิของข้าราชการที่จะร้องเรียนผู้บังคับบัญชาได้

(๖) การกระทำที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หมายความว่า กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทางปกครอง โดยขัดต่อหลักความ เสมอภาค มีความลำเอียง อคติ หรือใช้ความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกาย หรือสุขภาพ ความเชื่อทางศาสนา ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม มาเป็นหลักเกณฑ์ในการเลือกปฏิบัติที่แตกต่างกันแก่บุคคลในสถานะทางกฎหมายและข้อเท็จจริงอย่างเดียวกัน ทั้งๆ ที่ ไม่มีกฎหมายกำหนดให้กระทำได้ อันเป็นการขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

(๗) การกระทำที่มีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายในกรณีนี้ มีความหมายว่า การจะมีการกระทำทางปกครองอย่างใดอย่างหนึ่งนั้นหากจะมีขั้นตอนใดที่ต้องปฏิบัติตามก็ต้องเป็นขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ถ้าปรากฏว่าฝ่ายปกครองได้ให้เอกชนปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ แต่เป็นขั้นตอนที่ฝ่ายปกครองกำหนดหรือสร้างขึ้นเองโดยไม่จำเป็นแก่การมีการกระทำทางปกครองเช่นนั้นแต่ประการใดย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(๘) การกระทำที่สร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร ความหมายของการกระทำที่สร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควรนั้น มีลักษณะใกล้เคียงกับการสร้างขั้นตอน โดยไม่จำเป็น เพียงแต่เหตุในกรณีนี้จะพิจารณาในแง่ที่ว่า เป็นภาระที่เกิดกับประชาชน และเป็นภาระที่เกินสมควรหรือไม่ ภาระในที่นี้อาจเป็นภาระอย่างใดก็ได้ เช่น ภาระทางด้านค่าใช้จ่าย หรือภาระที่ต้องกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง

(๙) การกระทำที่เป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ในการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากกฎหมายกำหนดให้เลือกพิจารณาตัดสินใจได้ว่าจะใช้อำนาจนั้นหรือไม่ หรือเลือกพิจารณาตัดสินใจได้ว่าจะกระทำอย่างไรอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายให้ทางเลือกไว้ กรณีเช่นนี้ ถือว่าเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจพิจารณาเลือกกระทำการ หรือมักเรียกกันว่า “อำนาจดุลพินิจ” และโดยปกติย่อมเป็นเรื่องที่ศาลไม่ควรก้าวล่วงเข้าไปควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจโดยแท้ดังกล่าว เพราะเป็นเรื่องที่กฎหมายไว้วางใจให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กฎหมายให้อำนาจเป็นผู้เลือกตัดสินใจ การเข้าไปตรวจสอบจะเท่ากับว่าศาลทำตนเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือ

ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่เสียเอง อย่างไรก็ตาม หากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำการไปโดยที่มิได้ใช้ดุลพินิจ ทั้งที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจดุลพินิจไว้หรือใช้ดุลพินิจไปอย่างไร เหตุผลหรือผิดพลาดอย่างชัดแจ้ง ถือเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบได้

๒. คดีพิพาทอันเนื่องมาจากการละเลยต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร เช่น กรมทะเบียนการค้า มีหน้าที่รับจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนและบริษัท หรือกรมที่ดินมีหน้าที่ในการรับจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมอสังหาริมทรัพย์ หากกรมทะเบียนการค้า หรือกรมที่ดินปฏิเสธไม่รับคำขอ หรือรับคำขอแล้วไม่พิจารณาคำขอว่าสมควรจดทะเบียนให้ตามคำขอหรือไม่ ถือเป็น การละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมาย แต่ถ้ารับคำขอมาแล้วแต่ดำเนินการล่าช้า เช่นกรณีการจดทะเบียนเรื่องใด กฎหมายหรือระเบียบภายในระบุว่าให้พิจารณารับจดทะเบียนหรือไม่ภายใน ๓ วัน หากพ้นกำหนดก็ถือว่าปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า หากไม่มีการกำหนดระยะเวลาไว้ ก็ต้องพิจารณาจากระยะเวลา ตามปกติวิสัยว่าเรื่องนั้นจะต้องใช้เวลาเท่าใด หากพ้นระยะเวลาไปแล้วก็ถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร คดีลักษณะดังกล่าวนี้ ได้แก่ คดีที่กล่าวในมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) ซึ่งตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๒) บัญญัติให้อำนาจศาลปกครองมีอำนาจพิพากษา สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด

๓. คดีพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดทางปกครอง หรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือความเสียหายเกิดจากการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครอง ละเลยต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร คดีตามลักษณะนี้ต้องคำนึงว่าการละเมิดนั้นต้องเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย เช่นการใช้อำนาจขององค์การบริหารส่วนตำบลในการกำหนดแนวเขตเพื่อขุดคลองและทำถนน หากทำให้ผู้อื่นเดือดร้อนหรือเสียหาย ก็เป็นคดีละเมิดที่ฟ้องต่อศาลปกครองได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๒๗๑/๒๕๔๕ (ประชุมใหญ่)) แต่ถ้าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการตามปกติ เช่น พนักงานขับรถของทางราชการขับรถชนคนบาดเจ็บ หรือ นายแพทย์โรงพยาบาลรัฐผ่าตัดผิดพลาดทำให้คนไข้พิการ อย่างนี้ไม่ใช่เป็นละเมิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ต้องฟ้องต่อศาลยุติธรรม สำหรับกรณีความรับผิดอย่างอื่นอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย เช่นกรณีการฟ้องคดีเพื่อเรียกเงินค่าทดแทนจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ คดีประเภทที่ (๓) นี้ มีข้อสังเกตว่าน่าจะเป็นกรณีที่ประชาชนฟ้องทางราชการได้ฝ่ายเดียว ลักษณะคดีตามข้อ (๓) นี้ ได้แก่ กรณีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) นั้นเอง ซึ่งมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) บัญญัติให้อำนาจศาลปกครองพิพากษาให้ใช้เงิน หรือให้ส่งมอบทรัพย์สิน หรือให้กระทำการ หรืองดเว้นกระทำการเพื่อเยียวยาการกระทำละเมิด หรือความรับผิดอย่างอื่นนั้น

๔. คดีพิพาทอันสืบเนื่องมาจากสัญญาทางปกครอง เช่น สัญญาสัมปทาน สัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค เช่น คู คลอง ถนน สายส่งไฟฟ้า โครงการประปาของเทศบาล เป็นต้น ลักษณะคดีตามข้อ (๔) นี้ ได้แก่ กรณีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) นั้นเอง และมาตรา ๗๓ (๓) ได้บัญญัติให้อำนาจศาลปกครองในการพิพากษาให้ใช้เงิน หรือให้ส่งมอบทรัพย์สิน หรือให้กระทำการ หรืองดเว้นกระทำการ เพื่อเยียวยาความเสียหายจากการผิดสัญญา หรือเพื่อปฏิบัติตามสัญญา

๕. คดีทางปกครองอื่น ๆ เช่น คดีที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำ หรือละเว้นการกระทำ อย่างหนึ่งอย่างใด เช่น มาตรา ๙๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ที่บัญญัติให้เจ้าท่าร้องขอต่อศาล เพื่อบังคับให้เจ้าท่าเป็นผู้จัดการให้มีการรื้อถอนแพคนอยู่ หรือเรือนที่ปักเสาลงในชายฝั่งน้ำ โดยให้ผู้เป็นเจ้าของเสียค่ารื้อถอนนั่นเอง มาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ ที่บัญญัติให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นยื่นคำขอ ฝ่ายเดียว ขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลซึ่งมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น มาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ.๒๕๕๘ ที่บัญญัติให้คณะกรรมการกำกับ การทวงถามหนี้ประจำจังหวัด มีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อบังคับชำระค่าปรับ มาตรา ๕๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๒๔ ที่บัญญัติให้ คชก.ตำบล หรือ คชก.จังหวัด มีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลให้บังคับการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัย หรือคำสั่งของ คชก.ตำบล หรือ คชก. จังหวัด มาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ที่บัญญัติให้เลขาธิการสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติมีอำนาจฟ้องคดีต่อ ศาลปกครองเพื่อบังคับชำระค่าปรับ มาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๔ ที่บัญญัติให้คณะกรรมการธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์มีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อบังคับชำระค่าปรับ หรือคดีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครอง เช่น คดีพิพาทเกี่ยวกับอนุญาตตุลาการสัญญาทางปกครอง คดีพิพาท ตามมาตรา ๔๒ แห่ง พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ ที่บัญญัติให้ผู้ไม่พอใจในคำวินิจฉัย อุทธรณ์ ให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายในกำหนดหนึ่งเดือน หรือมาตรา ๗๐ แห่งพระราชบัญญัติ การผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘ ที่บัญญัติให้ผู้ที่ไม่พอใจคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการบริหาร การผังเมืองส่วนท้องถิ่น หรือคณะกรรมการอุทธรณ์ ให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายในกำหนด หนึ่งเดือน

ลักษณะตามข้อ (๕) นี้ ได้แก่คดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๕) และ (๖) นั่นเอง และศาลมีอำนาจตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) สั่งให้บุคคลกระทำ หรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่ง อย่างไม่ให้ไปเป็นไปตามกฎหมาย หรือตามมาตรา ๗๒ (๔) สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของ บุคคลที่เกี่ยวข้องในกรณีที่มีการฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น

มีคดี ๓ ประเภทที่กฎหมายบัญญัติมิให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ได้แก่ การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วย ระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ และคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลชั้นอุทธรณ์คดีอุทธรณ์ ได้แก่ ศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้า ระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชั้นอุทธรณ์อื่น อนึ่ง การฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) หรือมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) พร้อมกับเรียกค่าเสียหายฐานละเมิดตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) ไปด้วย ย่อมทำได้ ในกรณีเช่นนี้ ศาลจะมีอำนาจพิพากษาทั้งตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) หรือ มาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๒) และมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓)

ลักษณะคดีพิพาทเกี่ยวกับความมั่นคงที่ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครองยะลา

ตามที่ได้ศึกษาในบทที่ ๒ เกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงในสถานการณ์ฉุกเฉินของไทยนั้น ซึ่งลักษณะคดีพิพาทเกี่ยวกับความมั่นคงดังกล่าวที่ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครองยะลาได้แก่ คดีดังต่อไปนี้

๑. คดีพิพาทอันเกิดจากการกระทำของฝ่ายทหารที่ก่อให้เกิดความเสียหายตามกฎหมายการศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๗ จะฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายหรือค่าปรับจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารไม่ได้ตามมาตรา ๑๖ บุคคลหรือบริษัทใด ๆ จะร้องขอค่าเสียหายหรือค่าปรับอย่างหนึ่งอย่างใดแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารไม่ได้เลย เพราะอำนาจทั้งปวงที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารได้ปฏิบัติและดำเนินการตามกฎหมายการศึกษานี้ เป็นการสำหรับป้องกันพระมหากษัตริย์ ชาติ ศาสนา ด้วยกำลังทหารให้ดำรงคงอยู่ในความเจริญรุ่งเรืองเป็นอิสรภาพ และสงบเรียบร้อยปราศจากราชศัตรูภายนอกและภายใน ดังนั้น หากมีการประกาศใช้กฎหมายการศึกษาแล้ว การกระทำทั้งปวงที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารได้ปฏิบัติและดำเนินการตามกฎหมายการศึกษาก็จะไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองยะลา คดีพิพาทเหล่านี้ศาลปกครองยะลาต้องสั่งไม่รับคำฟ้องเนื่องจากไม่อยู่ในเขตอำนาจเท่านั้น แต่คดีประเภทนี้ต้องเป็นการกระทำตามกฎหมายการศึกษาก็ให้อำนาจไว้เท่านั้น

๒. คดีพิพาทอันเกิดจากการดำเนินการเกี่ยวกับข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดดังกล่าว ดังนั้น คดีพิพาทเกี่ยวกับเฉพาะกรณีความชอบด้วยกฎหมายของข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำต่าง ๆ ศาลปกครองยะลาจะไม่มีอำนาจตรวจสอบ แต่ถ้าเป็นกรณีการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐแล้ว ศาลปกครองยะลาจะมีอำนาจตรวจสอบตามข้อยกเว้นของมาตราเดียวกัน ดังนั้น หากเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามพระราชกำหนดฯ แล้วก่อให้เกิดความเสียหายแล้ว ศาลปกครองยะลาจะมีอำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นภายหลังการใช้อำนาจดังกล่าว

ตัวอย่างได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๓/๒๕๕๒ ระหว่าง จำลิบ เอกสุไลมาน เสือนิล ผู้ฟ้องคดี พันเอก ศรีศักดิ์ เลิศล้ำ กับพวก รวม ๒ คน ผู้ถูกฟ้องคดี คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า กรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองใช้อำนาจตรวจค้นและยึดทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองและให้นำทรัพย์สินที่ถูกยึดไปคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดีนั้น ข้อเท็จจริงคดีนี้ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ในการตรวจค้นและยึดทรัพย์สินที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าใช้ได้หรือจะใช้สิ่งนั้นเพื่อกระทำการหรือสนับสนุนการกระทำให้เกิดเหตุการณ์ฉุกเฉิน เนื่องจากผู้ฟ้องคดีตกเป็นผู้ต้องสงสัยว่านำความลับของทางราชการไปเปิดเผยต่อผู้ก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เห็นว่า โดยที่มาตรา ๑๖ แห่งพระราชกำหนดฉบับดังกล่าว บัญญัติว่า ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่งหรือการกระทำตามพระราชกำหนดนี้ ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ดังนั้น การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองที่ใช้อำนาจตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณา

พิพากษาของศาลปกครอง ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งจังหวัดทหารบก สุราษฎร์ธานี ที่ ๒๕/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๑ ให้พักราชการผู้ฟ้องคดี กรณีต้องหาคดีอาญารฐานมีอาวุธปืนและเครื่องยุทโธปกรณ์ไว้ในครอบครองโดยไม่ได้รับอนุญาตไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว นั้น เห็นว่า มาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการทหาร พ.ศ. ๒๕๒๑ บัญญัติว่า วินัยของข้าราชการทหาร ทหารกองประจำการ และนักเรียนในสังกัดกระทรวงกลาโหม ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยทหาร ข้อบังคับและระเบียบแบบแผนที่กระทรวงกลาโหมกำหนด ประกอบกับมาตรา ๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติว่า เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง (๑) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้พักราชการผู้ฟ้องคดีจึงไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาได้ตามบทบัญญัติดังกล่าว คำร้องอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีฟังไม่ขึ้น จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

๓. ข้อพิพาทอันเกิดจากการดำเนินการใดๆ ของ กอ.รมน. อันเนื่องมาจากข้อกำหนดประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามหมวดภารกิจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรตามมาตรา ๒๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ดังนั้น ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำใด ๆ ของ กอ.รมน. จึงไม่อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองยะลา

การเยียวยาความเสียหายโดยการออกคำสั่ง

โดยปกติ ผู้ฟ้องคดีซึ่งได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ เวลาฟ้องคดีจะต้องมีคำขอทนายฟ้องที่ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำสั่งได้ตามที่กำหนดไว้เท่านั้น จึงจะมีสิทธิฟ้องคดีปกครอง หากมีคำขอทนายฟ้องที่ศาลปกครองไม่อาจกำหนดคำสั่งเพื่อแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายได้ ศาลปกครองจะไม่มีอำนาจรับคำฟ้องไว้พิจารณา (มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒) กล่าวคือ คำบังคับที่ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีได้ มีดังนี้

มาตรา ๓๒

วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ บัญญัติว่า ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(๑) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตาม มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)

(๒) สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

(๓) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิด หรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(๔) สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีการฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น

(๕) สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย
วรรคสอง บัญญัติว่า ในการมีคำสั่งตามวรรคหนึ่ง (๑) ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดว่าจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่งได้ หรือจะกำหนดให้มีเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ ทั้งนี้ ตามความเป็นธรรมแห่งกรณี

วรรคสาม บัญญัติว่า ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนกฎ ให้มีการประกาศผลแห่งคำพิพากษาดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา และให้การประกาศดังกล่าวมีผลเป็นการเพิกถอนกฎนั้น

ตัวอย่างคดีปกครองที่เกี่ยวกับความมั่นคงสามจังหวัดชายแดนภาคใต้

คดีปกครองที่เกี่ยวกับความมั่นคงสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ศาลปกครองรับไว้พิจารณาพิพากษามีตัวอย่างดังต่อไปนี้

๑. คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๕๔/๒๕๕๙ ระหว่างพันตำรวจโท ณิชชพัฒน์ คุณนพิทักษ์กุล ผู้ฟ้องคดี ผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค ๙ กับพวกรวม ๓ คน ผู้ถูกฟ้องคดีศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีมีประเด็นที่เป็นเนื้อหาแห่งคดีที่จะต้องวินิจฉัยตามอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีว่า คำสั่งตำรวจภูธรภาค ๙ ที่ ๑๑๐๓/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ และคำสั่งตำรวจภูธรภาค ๙ ที่ ๑๑๐๔/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งสารวัตรกลุ่มงานความมั่นคง ศูนย์ความมั่นคงตำรวจภูธรภาค ๙ โดยไม่แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งรองผู้กำกับการเป็นการกระทำที่ขัดด้วยกฎหมายหรือไม่ และการกระทำความดังกล่าวเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่ หากเป็นการกระทำละเมิดผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายแก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ เพียงใดซึ่งผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์ว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกระบวนการพิจารณาและเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ จึงแยกพิจารณาได้ดังนี้ประการแรก การพิจารณาเพื่อมีคำสั่งตำรวจภูธรภาค ๙ ที่ ๑๑๐๓/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ได้ดำเนินการตามระเบียบและกฎหมายหรือไม่ พิเคราะห์แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๑๐ บัญญัติว่า สำนักงานตำรวจแห่งชาติแบ่งส่วนราชการดังต่อไปนี้ (๑) สำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (๒) กองบัญชาการ และตามพระราชกฤษฎีกา แบ่งส่วนราชการสำนักงานตำรวจ

แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔ บัญญัติให้กองบัญชาการตำรวจภูธรภาค ๙ เป็นกองบัญชาการที่มีได้
 สังกัดสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ส่วนตำแหน่งรองผู้กำกับการ เป็นตำแหน่งข้าราชการ
 ตำรวจ ที่บัญญัติไว้ใน มาตรา ๔๔ (๗) แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ สำหรับ
 การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจระดับรองผู้กำกับการ มาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติว่า
 การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจให้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่มาตรา ๔๔ (๕) ลงมาและเป็นการแต่งตั้งใน
 สำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือในกองบัญชาการ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้...
 (๓) การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจให้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่มาตรา ๔๔ (๗) ลงมาในสำนักงานผู้บัญชาการ
 ตำรวจแห่งชาติหรือในกองบัญชาการที่มีได้สังกัดสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ให้ผู้บัญชาการ
 ตำรวจแห่งชาติหรือผู้บัญชาการเป็นผู้สั่งแต่งตั้งจากข้าราชการตำรวจในสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจ
 แห่งชาติหรือในกองบัญชาการนั้น แล้วแต่กรณี โดยให้ผู้บังคับการที่เกี่ยวข้องมีข้อเสนอแนะและมีส่ว
 ร่วมในการให้ความเห็นชอบด้วย และหากไม่เป็นที่ยุติ ให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นผู้ชี้ขาด...
 มาตรา ๕๗ วรรคสอง บัญญัติว่า การคัดเลือกและการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้มี
 อำนาจคัดเลือกหรือแต่งตั้งพิจารณาจากข้าราชการตำรวจที่คณะกรรมการคัดเลือกเสนอแนะ
 มาตรา ๕๗ วรรคสาม บัญญัติว่า ให้ ก.ตร. แต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบ
 ข้าราชการตำรวจผู้มีสิทธิดำรงตำแหน่งตามมาตรา ๔๔ (๒) ถึง (๑๐) โดยคณะกรรมการคัดเลือก
 ดังกล่าวอย่างน้อยต้องประกอบด้วยรองหัวหน้าหน่วยงานนั้นทุกคน จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่า
 ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้บัญญัติอำนาจการแต่งตั้งการดำรงตำแหน่งของ
 ข้าราชการตำรวจโดยจำแนกตามตำแหน่ง และกำหนดผู้มีอำนาจแต่งตั้งตามระดับตำแหน่ง แต่ทั้งนี้
 ให้ผู้บังคับบัญชาที่เกี่ยวข้องกับผู้ที่จะได้รับการพิจารณาสามารถเสนอแนะและมีส่วนร่วมในการ
 เห็นชอบ ดังนั้น ในเวลาต่อมาจึงได้มีการออกกฎ ก.ตร. ว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งและ
 โยกย้ายข้าราชการตำรวจระดับ สารวัตร ถึงจเรตำรวจแห่งชาติ และรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ
 พ.ศ. ๒๕๔๙ ซึ่งได้กำหนดตั้งแต่การจัดทำบัญชีข้อมูลผู้เหมาะสมเลื่อนตำแหน่ง จำแนกตามหน่วยหรือ
 หน่วยงานระดับต่าง ๆ ซึ่งข้อ ๒๓ ของกฎ ก.ตร. ดังกล่าวกำหนดว่า หน่วยหรือหน่วยงานที่มีระดับ
 ผู้บัญชาการเป็นหัวหน้า ให้ดำเนินการสรรหาข้าราชการตำรวจที่มีคุณสมบัติครบถ้วนจะเลื่อนขึ้นดำรง
 ตำแหน่งระดับสารวัตรถึงผู้บัญชาการ ดังนี้ (๑) ผู้เหมาะสมที่จะเลื่อนดำรงตำแหน่ง ระดับสารวัตรถึง
 รองผู้บัญชาการ ให้พิจารณาในรูปคณะกรรมการ ประกอบด้วยหัวหน้าและรองหัวหน้าหน่วยหรือ
 หน่วยงานทุกคนเป็นกรรมการ โดยดำเนินการดังนี้ (ก) ผู้เหมาะสมที่จะเลื่อนดำรงตำแหน่ง ระดับ
 สารวัตรถึงผู้บังคับการ ให้นำเอารายชื่อเฉพาะที่หน่วยงานรองลงมาหนึ่งระดับเสนอขึ้นมา พิจารณา
 รวมกับรายชื่อข้าราชการตำรวจที่ขึ้นตรงต่อระดับกองบัญชาการ แล้วสรรหาผู้เหมาะสมที่จะได้รับการ
 พิจารณาเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นให้เหลือจำนวนไม่เกินร้อยละห้าสิบในแต่ละระดับตำแหน่ง แต่ทั้งนี้
 จะต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าสองเท่าของจำนวนตำแหน่งว่างในแต่ละหน่วยหรือหน่วยงาน เว้นแต่กรณี
 ที่มีจำนวนผู้เหมาะสมไม่ถึงสองเท่าของจำนวนตำแหน่งว่าง ก็ให้พิจารณาไปตามนั้น...
 (ค) เมื่อดำเนินการตาม (ก) และ (ข) แล้ว ให้จัดทำบัญชีรายชื่อผู้เหมาะสมที่จะได้รับการพิจารณา
 เลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นเรียงตามลำดับจากผู้ที่เหมาะสมมากที่สุดลงไปถึงน้อยที่สุด สำหรับผู้ไม่เหมาะสม
 ที่จะได้รับการพิจารณาเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้น ให้ระบุเหตุผลโดยละเอียด ชัดเจน และเป็นรูปธรรมตาม
 แบบที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติกำหนด แล้วเสนอไปยังผู้บัญชาการ หรือผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

แล้วแต่กรณี ข้อ ๒๖ กำหนดว่า การสรรหาผู้เหมาะสมที่จะได้รับการพิจารณาเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้น ตั้งแต่ ระดับสารวัตร ถึงผู้บัญชาการ ตามข้อ ๑๘ ข้อ ๑๙ ข้อ ๒๐ ข้อ ๒๑ ข้อ ๒๒ ข้อ ๒๓ ข้อ ๒๔ และข้อ ๒๕ ให้พิจารณาจากความรู้ความสามารถ ผลการปฏิบัติงาน การบริหารงานและการปกครองบังคับบัญชา ผลการประเมินการปฏิบัติงาน คุณวุฒิ ความประพฤติ ประวัติการรับราชการ และอาวุโสประกอบกัน ทั้งนี้ให้เป็นไปตามแนวทางที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติกำหนด สำหรับวิธีการ คัดเลือกหรือแต่งตั้งของผู้มีอำนาจ ข้อ ๓๒ กำหนดว่า เมื่อได้ดำเนินการตามลักษณะที่ ๓ บทที่ ๑ และบทที่ ๒ แล้ว ให้ผู้มีอำนาจจัดทำบัญชีคัดเลือกหรือบัญชีแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ แล้วแต่กรณี ทั้งการสับเปลี่ยน หมุนเวียนในตำแหน่งเท่าเดิมและการเลื่อนดำรงตำแหน่งสูงขึ้น เสนอคณะกรรมการ คัดเลือกเพื่อดำเนินการตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ดังนี้ ...

(๒) การเลื่อนดำรงตำแหน่งสูงขึ้น ให้พิจารณาคัดเลือกหรือแต่งตั้งได้เฉพาะผู้ที่มีรายชื่อตามที่ปรากฏ อยู่ในบัญชีข้อมูลผู้เหมาะสมที่จะได้รับการพิจารณาเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นที่หน่วยและหน่วยงานได้เสนอ ไว้ตามลักษณะที่ ๓ บทที่ ๑ เท่านั้น ... และ ข้อ ๓๓ กำหนดว่า การคัดเลือกหรือแต่งตั้งข้าราชการ ตำรวจเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นในแต่ละระดับตำแหน่ง ให้พิจารณาดังนี้ ... (๒) ข้าราชการตำรวจที่จะ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่สารวัตรขึ้นไปถึงผู้บัญชาการให้พิจารณาเรียงตามลำดับอาวุโสจำนวน ไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบห้าของจำนวนตำแหน่งในแต่ละระดับตำแหน่ง (๓) ตำแหน่งว่างที่เหลือจาก การพิจารณาตาม (๒) ให้พิจารณาเรียงตามลำดับความเหมาะสมจากผู้ที่มีคะแนนความเหมาะสมมาก ที่สุดโดยเปรียบเทียบกับตำแหน่งที่จะคัดเลือกหรือแต่งตั้งว่ามีความเหมาะสมกับตำแหน่งใดไป ตามลำดับ จนครบตามจำนวนตำแหน่งว่างของหน่วยงานที่มีอยู่ในขณะนั้น ข้อเท็จจริงในคดีปรากฏว่า ในการพิจารณาแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจประจำปี ๒๕๕๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีหนังสือ ที่ ๐๐๐๔.๒๕/ว ๐๐๘๕ ลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ แจ้งหลักเกณฑ์และแนวทางดำเนินการ ให้ทุกหน่วยในสังกัดถือปฏิบัติ โดยให้ทุกหน่วยจัดเตรียมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการแต่งตั้ง ผู้เหมาะสมเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นให้พิจารณาตามความในกฎ ก.ตร. ว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการ แต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการตำรวจระดับ สารวัตร ถึง จเรตำรวจแห่งชาติและรองผู้บัญชาการ ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๙ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ๐๐๒๕.๑๑๒/๗๔๔๓ ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ แจ้งให้หน่วยในสังกัดจัดทำบัญชีข้อมูลผู้เหมาะสมเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้น เรียงลำดับจากผู้เหมาะสมมากที่สุดลงไปถึงน้อยที่สุด และบัญชีผู้ไม่เหมาะสมเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้น (ถ้ามี) บัญชีเสนอแต่งตั้งข้าราชการตำรวจสับเปลี่ยนหมุนเวียนในตำแหน่งเท่าเดิม และได้มีคำสั่ง ตำรวจภูธรภาค ๙ ที่ ๑๐๘๑/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ แต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือก เพื่อแต่งตั้งข้าราชการตำรวจระดับ สารวัตร ถึง รองผู้บังคับการ ในสังกัดตำรวจภูธรภาค ๙ วาระประจำปี ๒๕๕๑ โดยแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค ๙ เป็นประธานกรรมการ รองผู้บัญชาการ ตำรวจภูธรภาค ๙ เป็นกรรมการ ผู้บังคับการกองบังคับการอำนวยการตำรวจภูธรภาค ๙ เป็นเลขานุการ ผู้กำกับฝ่ายอำนวยการ ๑ กองบังคับการอำนวยการตำรวจภูธรภาค ๙ เป็นผู้ช่วยเลขานุการ สารวัตรฝ่ายอำนวยการ ๑ กองบังคับการอำนวยการตำรวจภูธรภาค ๙ (รับผิดชอบงานกำลังพล) เป็นเจ้าหน้าที่ รองสารวัตรฝ่ายอำนวยการ ๑ กองบังคับการอำนวยการตำรวจภูธรภาค ๙ (รับผิดชอบงานกำลังพล) เป็นเจ้าหน้าที่ ให้ทำหน้าที่ร่วมกันพิจารณาตรวจสอบ คัดเลือก และ เสนอแนะการแต่งตั้งให้เป็นไปตามคุณสมบัติและหลักเกณฑ์ที่กำหนด พิจารณาจากคณะกรรมการ

ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่งตั้งขึ้นตามคำสั่งตำรวจภูธรภาค ๙ ที่ ๑๐๘๑/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ แล้วจะเห็นได้ว่า ตามกฎ ก.ตร. ว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการตำรวจระดับ สารวัตร ถึง จเรตำรวจแห่งชาติและรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๙ ข้อ ๒๓ กำหนดว่า หน่วยหรือหน่วยงานที่มีระดับผู้บัญชาการเป็นหัวหน้า ให้ดำเนินการสรรหาข้าราชการตำรวจที่มีคุณสมบัติครบถ้วนจะเลื่อนขึ้นดำรงตำแหน่งระดับสารวัตรถึงผู้บัญชาการ ดังนี้ (๑) ผู้เหมาะสมที่จะเลื่อนดำรงตำแหน่ง ระดับสารวัตรถึงรองผู้บังคับการ ให้พิจารณาในรูปคณะกรรมการ ประกอบด้วยหัวหน้าและรองหัวหน้าหน่วยหรือหน่วยงานทุกคนเป็นกรรมการ... กองบัญชาการตำรวจภูธรภาค ๙ เป็นหน่วยตาม กฎ ก.ตร. ฉบับเดียวกัน ข้อ ๓ โดยมีผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค ๙ เป็นหัวหน้าหน่วย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่งตั้งคณะกรรมการประกอบด้วยตนเองเป็นประธานกรรมการ รองผู้บัญชาการ ผู้บังคับการกองอำนวยการ ผู้กำกับ สารวัตร และรองสารวัตรฝ่ายอำนวยการเป็นกรรมการ จึงเป็นคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นตามกฎ ก.ตร.ฯ ข้อ ๒๓ (๑) แล้ว ซึ่งในขณะนั้นผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งสารวัตรสืบสวนสถานีตำรวจภูธรสายบุรี จังหวัดปัตตานี ช่วยราชการกลุ่มงานสืบสวน ตำรวจภูธรจังหวัดพัทลุง และผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดพัทลุง พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงาน มีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะได้รับการแต่งตั้งเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้น และได้รับคัดเลือกเป็นพนักงานสอบสวนดีเด่น เป็นผู้เหมาะสมมากที่สุดที่จะได้รับการพิจารณาเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นในระดับรองผู้กำกับการ จึงได้มีหนังสือ ที่ ปน ๐๐๒๙.๑๒/๗๔๕๖ ลงวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ เสนอรายชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีคุณสมบัติเหมาะสมเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นลำดับที่ ๕ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้นำข้อมูลและรายชื่อข้าราชการตำรวจทุกกองบังคับการในกองบัญชาการตำรวจภูธรภาค ๙ เสนอให้คณะกรรมการที่ตั้งขึ้นตามคำสั่งตำรวจภูธรภาค ๙ ที่ ๑๐๘๑/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ พิจารณาก็เป็นการดำเนินการตามข้อ ๒๓ (๑) (ก) ของกฎ ก.ตร. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจระดับ สารวัตร ถึง จเรตำรวจแห่งชาติและรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๙ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้จัดทำบัญชีข้อมูลผู้เหมาะสมได้รับการแต่งตั้งเป็นข้าราชการตำรวจระดับ สารวัตร ถึง รองผู้บังคับการ จำนวนทั้งหมด ๓๑ ราย แต่ไม่ปรากฏรายชื่อผู้ฟ้องคดีในบัญชีดังกล่าว ต่อมาในการประชุมพิจารณาแต่งตั้งข้าราชการตำรวจดำรงตำแหน่งระดับ สารวัตร ถึง รองผู้บังคับการ วาระประจำปี ๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ผู้บังคับการกองบังคับการอำนวยการตำรวจภูธรภาค ๙ ในฐานะเลขานุการ ได้ชี้แจงหลักเกณฑ์และแนวทางการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ร่วมกันพิจารณาคัดเลือกและเสนอแนะการแต่งตั้งให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด ซึ่งการประชุมดังกล่าวได้พิจารณากรณีการเสนอแต่งตั้งเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นในระดับรองผู้กำกับการ จำนวน ๑๓ ราย โดยพิจารณาจากผู้ที่มีความรู้ความสามารถ มีผลการปฏิบัติงานดีเด่นเป็นที่ประจักษ์และมีคุณสมบัติครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ กำหนด ตลอดจนได้พิจารณาจากผู้ที่มีรายชื่อในบัญชีผู้เหมาะสมเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นตามแนวทางที่กำหนดในกฎ ก.ตร. ว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการตำรวจระดับสารวัตร ถึง จเรตำรวจแห่งชาติและรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๙ ทั้งนี้ ในจำนวนดังกล่าวแม้จะมีกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีนโยบายให้ดำเนินการแต่งตั้ง พันตำรวจโท วรวิญญู กุลติลภ เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ซึ่งที่ประชุมมีมติเห็นชอบและ

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการตำรวจตามบัญชีเสนอแต่งตั้งข้างต้นทุกราย ซึ่งผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่าเป็นการแทรกแซงจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ก็สามารถใช้อำนาจดังกล่าวตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ อย่างไรก็ตาม ในการแต่งตั้งพันตำรวจโท วรวิญญู ตามนโยบายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ประชุมก็ได้มีข้อสังเกตว่า ควรให้ผู้บังคับบัญชาติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานภายหลังจากที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้มีความรู้ความสามารถและเหมาะสมกับตำแหน่งที่ได้รับการพิจารณาแต่งตั้งและสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ จึงเห็นได้ว่า การพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นไปตามแนวทางดำเนินการตามหนังสือ ที่ ๐๐๐๔.๒๕/ว ๐๐๙๕ ลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ และข้อ ๒๖ ของกฎ ก.ตร. ว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการตำรวจระดับสารวัตร ถึง จเรตำรวจแห่งชาติและรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๙ โดยมีการจัดทำบัญชีข้อมูลผู้เหมาะสมได้รับการแต่งตั้งเป็นข้าราชการตำรวจระดับสารวัตร ถึง รองผู้บังคับการ ของตำรวจภูธรภาค ๙ จำนวน ๓๑ ราย ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าสองเท่าของจำนวนตำแหน่งว่างตามข้อ ๒๓ (๑) (ก) ของกฎ ก.ตร. ว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการตำรวจระดับ สารวัตร ถึง จเรตำรวจแห่งชาติและรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๙ ส่วนเหตุที่บัญชีข้อมูลผู้เหมาะสมได้รับการแต่งตั้งเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นในระดับของตำรวจภูธรภาค ๙ จำนวน ๓๑ ราย ไม่ปรากฏรายชื่อผู้ฟ้องคดีนั้น เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับรายงานพฤติการณ์และความประพฤติของผู้ฟ้องคดีจากตำรวจภูธรจังหวัดปัตตานี ตามหนังสือ ที่ ปน ๐๐๒๙.๑๒/๑๐๐๓ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ว่าเมื่อครั้งผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งสารวัตรสืบสวน สถานีตำรวจภูธรสายบุรี ประพฤติตนในลักษณะสร้างเงื่อนไขกับประชาชนในพื้นที่ และตำรวจภูธรจังหวัดปัตตานีได้สั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติหน้าที่ในกลุ่มงานสืบสวน ตำรวจภูธรจังหวัดปัตตานี แต่ไม่สามารถแก้ไขข้อปัญหาได้ จึงเสนอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปช่วยราชการในพื้นที่ที่ไม่มีสถานการณการก่อความไม่สงบและเสนอให้ย้ายออกนอกพื้นที่ในเวลาต่อมา และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้สั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปช่วยราชการในตำแหน่งสารวัตร กลุ่มงานสืบสวน ศูนย์สืบสวนสอบสวน ตำรวจภูธรภาค ๙ และต่อมาศูนย์สืบสวนสอบสวนได้รายงานผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีตามหนังสือ ที่ ๐๐๒๕.๒๕/๕๓๐ ลงวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ว่าไม่มีประสิทธิภาพและไม่เหมาะสมกับลักษณะงานจึงขอส่งตัวกลับเพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มอบหมายภารกิจอื่นตามความเหมาะสม จากเหตุดังกล่าวแม้ว่ากลุ่มงานสืบสวน ตำรวจภูธรจังหวัดพัทลุง จะเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงาน มีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะได้รับการแต่งตั้งเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้น ตำรวจภูธรจังหวัดปัตตานีจึงได้จัดทำบัญชีข้อมูลข้าราชการตำรวจผู้เหมาะสมได้รับการแต่งตั้งเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นในระดับรองผู้กำกับ เสนอรายชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีคุณสมบัติเหมาะสมเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นลำดับที่ ๕ ซึ่งเป็นการจัดทำบัญชีข้อมูลข้าราชการตำรวจผู้เหมาะสมได้รับการแต่งตั้งเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นในระดับรองผู้กำกับ แต่การจะแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองผู้กำกับการนั้นยังมีองค์ประกอบอื่น ๆ ที่ผู้บังคับบัญชาต้องนำมาพิจารณาประกอบการใช้ดุลพินิจ ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ เมื่อผู้ฟ้องคดีมีปัญหาในด้านความประพฤติการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีได้เสนอชื่อผู้ฟ้องคดีให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองผู้กำกับการจึงไม่อาจถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กระทำการโดยมิชอบ และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งตำรวจภูธรภาค ๙ ที่ ๑๑๐๓/๒๕๕๑ ลงวันที่

๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ และคำสั่งตำรวจภูธรภาค ๙ ที่ ๑๑๐๔/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ แต่งตั้งข้าราชการตำรวจให้ดำรงตำแหน่งรองผู้กำกับการก็ไม่ปรากฏข้อบกพร่องอื่นใด ที่แสดงให้เห็นว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น คำสั่งตำรวจภูธรภาค ๙ ที่ ๑๑๐๓/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ และคำสั่งตำรวจภูธรภาค ๙ ที่ ๑๑๐๔/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ โดยไม่แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งรองผู้กำกับการ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีในส่วนนี้จึงฟังไม่ขึ้น ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีประสบการณ์ มีความสามารถปฏิบัติงานซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อราชการ และเหมาะสมที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองผู้กำกับการนั้น เห็นว่า การพิจารณากรณีการแต่งตั้งดังกล่าวเป็นดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาที่จะพิจารณาตามอำนาจหน้าที่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า มีความเหมาะสมนั้น เป็นเพียงการคาดคะเนของผู้ฟ้องคดีเอง อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจรับฟังได้ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ศาลปกครองชั้นต้นรับฟังข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานโดยมิชอบเพราะพิจารณาข้อเท็จจริงเพียงฝ่ายเดียวโดยไม่พิจารณาข้อมูลที่เป็นคุณกับผู้ฟ้องคดี และวินิจฉัยนอกสำนวนคดีนั้น เห็นว่า การดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานประกอบคำชี้แจงของตนตามควรแก่กรณี ซึ่งทั้งคำชี้แจงของผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามล้วนเป็นพยานหลักฐานที่คู่กรณีเสนอต่อศาล และศาลก็ได้มีหมายแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีได้ทราบพยานหลักฐานที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามกล่าวอ้าง และให้โอกาสผู้ฟ้องคดีแสดงพยานหลักฐานเพื่อยืนยันหรือหักล้างพยานหลักฐานดังกล่าวจนสิ้นกระแสความ จึงได้นำข้อเท็จจริงจากคำชี้แจงและพยานหลักฐานของคู่กรณีทั้งสองฝ่ายดังกล่าวมาประกอบการพิจารณา และศาลก็มิได้มีดุลพินิจที่จะไม่เรียกเอกสารที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างเข้ามาในสำนวนหากเห็นว่าไม่เป็นสาระสำคัญ ผู้ฟ้องคดีจึงมิได้เสียเปรียบในการต่อสู้คดีแต่อย่างใด อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีในประเด็นนี้ฟังไม่ขึ้น เมื่อคำสั่งตำรวจภูธรภาค ๙ ที่ ๑๑๐๓/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ และคำสั่งตำรวจภูธรภาค ๙ ที่ ๑๑๐๔/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามจึงมิได้กระทำความผิด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงไม่ต้องชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามอุทธรณ์แต่อย่างใด ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นเพียงคณะกรรมการคัดเลือกในการกลั่นกรองเพื่อเสนอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการตำรวจระดับสูงขึ้นไป ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่จะมีสิทธิฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย พิพากษายืน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๗๕/๒๕๕๙ ระหว่างพันตำรวจเอก ชนพัฒน์ ศิริวรรณ ผู้ฟ้องคดี สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดี คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เดิมผู้ฟ้องคดีรับราชการเป็นข้าราชการตำรวจในระหว่างที่ผู้ฟ้องคดีดำรงยศพันตำรวจโท ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งรองผู้กำกับการป้องกันปราบปราม สถานีตำรวจภูธรอำเภอรามัน จังหวัดยะลา ระดับ ส.๓ เมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๕ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้มีการประยุกต์ใช้ระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมีมาตรการประการหนึ่งให้มีการสร้างขวัญกำลังใจและแรงจูงใจแก่ข้าราชการที่ปฏิบัติงานในจังหวัดชายแดนภาคใต้ กระทรวงมหาดไทยจึงได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๒๑๔.๑๐/๑๑๐๕๗ ลงวันที่ ๑๖

สิงหาคม ๒๕๔๕ เรื่อง การพิจารณาบำเหน็จประจำปีเป็นกรณีพิเศษของปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๖ ให้แก่ข้าราชการที่ปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อเสนอหลักเกณฑ์ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาบำเหน็จประจำปีเป็นกรณีพิเศษของปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๖ ให้ถือปฏิบัติตามแนวทางตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๔ เรื่อง การเลื่อนขึ้นเงินเดือนข้าราชการผู้ได้รับการพิจารณาบำเหน็จความชอบเป็นกรณีพิเศษนอกเหนือโควตาปกติ ซึ่งมีเนื้อหาในส่วนที่เกี่ยวกับการเลื่อนขึ้นเงินเดือนให้แก่ผู้ปฏิบัติราชการในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ว่าในห้วงเวลายุทธศาสตร์หลักของนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ (พ.ศ. ๒๕๔๒-พ.ศ. ๒๕๔๖) เห็นควรยังคงให้ ศอ.บต. มีโครงการพิจารณาให้บำเหน็จความชอบประจำปีกรณีพิเศษครั้งเดียว (๑ ตุลาคม) สำหรับผู้มีผลงานและผลสัมฤทธิ์ดีเด่นไม่เกินร้อยละ ๑ ของข้าราชการผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ ๕ จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยผู้ปฏิบัติราชการในพื้นที่ ๕ จังหวัดชายแดนภาคใต้จะได้รับการเลื่อนขึ้นเงินเดือนทั้งกรณีปกติและกรณีพิเศษ นอกเหนือโควตาปกติรวมทั้งปีได้ไม่เกินสองขั้น ทั้งนี้ ผู้ขึ้นจะต้องมีระยะเวลาปฏิบัติราชการในพื้นที่ ๕ จังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่น้อยกว่า ๘ เดือน ในรอบปีงบประมาณ และมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยพิจารณาดำเนินการแทนศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ คณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๕ เห็นชอบหลักเกณฑ์การพิจารณาบำเหน็จประจำปีเป็นกรณีพิเศษของปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๖ สำหรับข้าราชการที่ปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ต่อมากระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ลับ ที่ มท ๐๒๑๔.๑๐(๑)/๑๒ ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๔๕ เรื่อง ขออนุมัติบำเหน็จประจำปีเป็นกรณีพิเศษให้แก่ข้าราชการที่ปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๖ ถึงนายกรัฐมนตรี ขอเสนอบัญชีรายชื่อข้าราชการผู้สมควรได้รับการพิจารณาบำเหน็จประจำปีเป็นกรณีพิเศษประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๖ นายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วได้มีคำสั่งเมื่อวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ว่า อนุมัติ ท้ายหนังสือของกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว ต่อมา กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือแจ้งผลการขออนุมัติบำเหน็จประจำปีเป็นกรณีพิเศษให้แก่ข้าราชการที่ปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๖ ถึงผู้ถูกฟ้องคดี (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ) แจ้งว่า นายกรัฐมนตรีได้อนุมัติบัญชีรายชื่อข้าราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ผู้สมควรได้รับการพิจารณาบำเหน็จประจำปีเป็นกรณีพิเศษ จำนวน ๗๖๓ ราย โดยมีข้าราชการในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ได้รับการพิจารณา รวม ๑๗๗ คน ซึ่งบัญชีรายชื่อดังกล่าวปรากฏชื่อผู้ฟ้องคดีอยู่ในลำดับที่ ๓๔ ผู้ถูกฟ้องคดีโดยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ จึงได้มีหนังสือถึงนายกรัฐมนตรี สรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับการเลื่อนขึ้นเงินเดือนและอัตราเงินเดือน ๒ ขั้น ติดต่อกันแล้วสองปี ซึ่งขัดกับแนวทางปฏิบัติสำหรับการเลื่อนขึ้นและอัตราเงินเดือนของข้าราชการตำรวจที่คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ได้เคยให้ข้อสังเกตว่าการเลื่อนขึ้นเงินเดือนและอัตราเงินเดือนของข้าราชการตำรวจไม่ควรให้มีการเลื่อน ๒ ขั้น ติดต่อกันเกินกว่าสองปี โดยในกรณีลักษณะเดียวกันนี้ คณะรัฐมนตรีได้เคยมีมติอนุมัติตามหลักการดังกล่าว ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ถึงผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดยะลาขอทราบผลการพิจารณาบำเหน็จประจำปีเป็นกรณีพิเศษให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยรองผู้บังคับการปฏิบัติราชการแทนผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดยะลาได้มีหนังสือ ที่ ยล ๐๐๒๙.๑๒/๘๕๔๐ ลงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๔๗ ถึงผู้ฟ้องคดี สรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับการเลื่อนขึ้นและอัตราเงินเดือนเป็นกรณีพิเศษ ๒ ขั้น

เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือน ๒ ขั้นติดต่อกันมาแล้วสองปี ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๗ ถึงนายกรัฐมนตรี อุทธรณ์ผลการพิจารณาเลื่อนขั้นและอัตราเงินเดือน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๖ ของผู้ฟ้องคดีดังกล่าว สำนักนายกรัฐมนตรีได้รับหนังสือดังกล่าว แล้วส่งเรื่องให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาต่อไป หลังจากนั้น รองผู้บัญชาการฯ ปฏิบัติราชการแทน ผู้บัญชาการสำนักงานกำลังพลได้มีหนังสือ ที่ ตช๐๐๐๖.๓๔/๒๐๔ ลงวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๔๘ ถึงผู้ฟ้องคดี สรุปได้ว่า สำนักงานกำลังพลได้รับมอบหมายจากผู้ถูกฟ้องคดีให้ชี้แจงกรณีดังกล่าวว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือน ๒ ขั้น ติดต่อกันแล้วสองปี จึงไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีเป็นกรณีพิเศษ ๒ ขั้น ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่เลื่อนขั้นเงินเดือน ให้ ผู้ฟ้องคดี ๒ ขั้น เป็นกรณีพิเศษตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๕ ถือว่าเป็นการ จงใจละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้มีคำสั่งให้ ผู้ถูกฟ้องคดีโดยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมีคำสั่งเลื่อนขั้นและอัตราเงินเดือนประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๖ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นกรณีพิเศษ ๒ ขั้น เห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า นายกรัฐมนตรีได้ อนุมัติบัญชีรายชื่อข้าราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ผู้สมควรได้รับการพิจารณาบำเหน็จประจำปีเป็น กรณีพิเศษจำนวน ๗๖๓ คน ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ ซึ่งผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการผู้หนึ่งที่อยู่ใน บัญชีรายชื่อดังกล่าว เนื่องจากเป็นข้าราชการตำรวจที่ปฏิบัติงานอยู่ที่สถานีตำรวจภูธรอำเภอรามัน จังหวัดยะลา และกระทรวงมหาดไทยซึ่งได้รับมอบหมายให้เป็นผู้มีอำนาจดำเนินการพิจารณาเสนอ รายชื่อข้าราชการผู้สมควรได้รับบำเหน็จประจำปีเป็นกรณีพิเศษตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ได้กลับกรองแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติที่จะได้เลื่อนขั้นและอัตราเงินเดือนเป็นกรณีพิเศษ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๕ ประกอบกับคณะรัฐมนตรีเคยมีมติเมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๓ กำหนดว่า ในการเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีเป็นกรณีพิเศษให้แก่ข้าราชการใน พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ให้ถือเป็นนโยบายของรัฐบาล ที่ส่วนราชการต้นสังกัดของข้าราชการ ผู้ได้รับการพิจารณาบำเหน็จประจำปีเป็นกรณีพิเศษดังกล่าว ต้องส่งเลื่อนขั้นเงินเดือนให้เป็นไปตาม บัญชีรายชื่อข้าราชการผู้สมควรได้รับบำเหน็จประจำปีเป็นกรณีพิเศษที่ศูนย์อำนวยการจังหวัด ชายแดนภาคใต้ได้เสนอนายกรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีโดยอนุมัติของ รองนายกรัฐมนตรีปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีมีคำสั่งเมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๔๖ ไม่เลื่อนขั้น และอัตราเงินเดือนประจำปีเป็นกรณีพิเศษ ๒ ขั้น ให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่ กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า หลักเกณฑ์ห้ามมิให้เลื่อนขั้นเงินเดือน ข้าราชการตำรวจจำนวน ๒ ขั้น ติดต่อกันเป็นปีที่สาม เป็นแนวปฏิบัติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ถือปฏิบัติ กันมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๒ ผู้ฟ้องคดีย่อมทราบหลักเกณฑ์ดังกล่าว และมีได้เคยเสนอความเห็น เพื่อขอยกเลิกหลักเกณฑ์ดังกล่าว ย่อมถือได้ว่าผู้ฟ้องคดียอมรับหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาโดยตลอด เห็นว่า แม้คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ได้เคยมีมติในการประชุมครั้งที่ ๖/๒๕๒๒ เมื่อ วันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๒๒ ว่า บำเหน็จความชอบ ๒ ขั้น ให้ได้ปีเดียว หากทำงานดีเด่นจริง ให้ได้แค่ สองปีติดต่อกันเท่านั้น จะได้ติดต่อกันสามปีไม่ได้ และคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติหลักการ ตามมติ ก.ตร. ดังกล่าวก็ตาม แต่มติ ก.ตร. ดังกล่าว เป็นกรณีการเลื่อนขั้นและอัตราเงินเดือนประจำปี งบประมาณให้แก่ข้าราชการตำรวจทั่วไป (โควตาปกติ) มิใช่กรณีการเลื่อนขั้นและอัตราเงินเดือน ประจำปีงบประมาณให้แก่ข้าราชการตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งต้องพิจารณา

ตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติที่เป็นการเลื่อนชั้นและอัตราเงินเดือนให้แก่ข้าราชการตำรวจ เป็นกรณีพิเศษนอกเหนือโควตาปกติแต่อย่างใด มติ ก.ตร. ดังกล่าวจึงไม่อาจนำมาใช้อ้าง ประกอบการพิจารณาเลื่อนชั้นและอัตราเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้น มีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีโดยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมีคำสั่งเลื่อนชั้นและอัตราเงินเดือน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๖ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นกรณีพิเศษ ๒ ชั้น แต่ทั้งนี้เมื่อรวมกับการ เลื่อนชั้นและอัตราเงินเดือนประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๖ กรณีปกติที่ผู้ฟ้องคดีได้รับไปแล้ว ต้องไม่เกิน ๒ ชั้น ทั้งนี้ ภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา คำขออื่นนอกจากนี้ ให้ยก นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

๒. คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่ กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๓๕๐/๒๕๕๙ ระหว่าง นายราย ดอคง ผู้ฟ้องคดี กระทบวงลาใหม่ กับพวกรวม ๔ คน ผู้ถูกฟ้องคดี คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยตามคำอุทธรณ์ ๒ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายใหม่ ทดแทนอันเกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่พิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติ หน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ คดีนี้ ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า นายกรัฐมนตรีอาศัยอำนาจตามมาตรา ๙ และมาตรา ๑๑ (๔) และ (๖) แห่ง พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๒๐๕/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๙ ให้จัดตั้งกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน เป็นหน่วยงานในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เป็นองค์กรกลางในการอำนวยการและประสานการปฏิบัติ ในการน่านโยบาย และยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงภายในและวาระเร่งด่วนแห่งชาติไปสู่การปฏิบัติ และมีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๒๐๗/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๙ เรื่อง การบริหาร ราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อให้การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นไป อย่างมีเอกภาพและเกิดประสิทธิผลอย่างสูงสุด จัดตั้งกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค ๔ ส่วนหน้า ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) และกองบัญชาการผสมพลเรือน ตำรวจ ทหาร เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบแก้ไขปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค ๔ มีคำสั่งที่ ๗/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๐ เรื่อง กำหนดผู้ปฏิบัติงานในกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค ๔ ส่วนหน้า ประกอบกับ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในได้มีคำสั่งที่ ๖๓๑/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๐ และ คำสั่งที่ ๘๐๘/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๐ เรื่อง โครงสร้างการจัดและอัตรากำลังพลของ หน่วยปฏิบัติการในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้พิจารณาบรรจุกำลังพลและบุคลากรในหน่วยงานของตนไปสังกัด

กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค ๔ ส่วนหน้า ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (ผอ.รมน.) สังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ทหารพราน เจ้าหน้าที่ทหารหน่วยเฉพาะกิจนราธิวาสที่ ๓๙ เจ้าหน้าที่ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และเจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจภูธรร้อยเอกราช เจ้าหน้าที่ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในการนำกำลังเข้าปิดล้อมตรวจค้นบ้านของผู้ฟ้องคดี จับกุมตัวผู้ฟ้องคดีโดยอ้างว่ามีพฤติการณ์น่าสงสัยว่าจะเป็นสมาชิกกลุ่มก่อความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้และนำตัวไปควบคุมที่หน่วยเฉพาะกิจนราธิวาสที่ ๓๙ เป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยที่การกระทำดังกล่าวของเจ้าหน้าที่ทหารและตำรวจเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน สังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ หากเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็น การละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบผู้ฟ้องคดี ในผลแห่งละเมิดดังกล่าวตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน อันเกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้แก่ผู้ฟ้องคดีประเด็นที่สอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ เพียงใดเมื่อปรากฏว่า คู่กรณีไม่ได้อุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นในประเด็นที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ประเด็นดังกล่าวจึงเป็นอันยุติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น จึงมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยในชั้นอุทธรณ์แต่เพียงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพียงใด เห็นว่า มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหาย ในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้อง หน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ประกอบกับมาตรา ๔๓๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใดเพียงใดนั้น ให้ศาล วินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด วรรคสอง บัญญัติว่า อนึ่ง ค่าสินไหม ทดแทนนั้น ได้แก่การคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียไปเพราะละเมิด หรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น รวมทั้งค่าเสียหายอันจะพึงบังคับให้ใช้เพื่อ ความเสียหายอย่างใด ๆ อันได้เกิดขึ้นนั้นด้วย จากบทบัญญัติดังกล่าว ค่าสินไหมทดแทน คือ การชดใช้ความเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิด โดยการคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียไป หรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น รวมทั้งค่าเสียหายอย่างใด ๆ เพื่อให้ผู้เสียหายได้กลับคืนสู่ฐานะเดิมหรือใกล้เคียงกับฐานะเดิมเท่าที่สามารถทำได้ ทั้งการที่ศาล กำหนดค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ถูกกระทำละเมิด ก็เพื่อเป็นการเยียวยาหรือแก้ไขความเสียหาย ที่เกิดขึ้นแก่ผู้ถูกกระทำละเมิดเท่านั้น ไม่ประสงค์ที่จะลงโทษผู้กระทำละเมิด ส่วนการกำหนด ค่าสินไหมทดแทนนั้น กฎหมายกำหนดให้ศาลมีอำนาจวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และ ความร้ายแรงแห่งละเมิด และค่าเสียหายที่มีใช้ตัวเงิน คือ ความเสียหายอันไม่อาจคำนวณเป็นเงินได้ และเป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระทำละเมิดต่อร่างกาย อนามัย หรือเสรีภาพ และก่อให้เกิด ความเสียหายที่มีใช้ตัวเงินขึ้น เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า เจ้าหน้าที่ทหารพราน เจ้าหน้าที่ทหารหน่วย เฉพาะกิจนราธิวาสที่ ๓๙ และเจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจภูธรร้อยเอกราช ร่วมกันจับกุมผู้ฟ้องคดี

กรณีกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์เป็นแนวร่วมกับกลุ่มก่อความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้และมีพยานชี้ตัวว่าใช้อาวุธปืนยิงผู้อื่น แล้วเจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจภูธรหรือเสนาตำรวจศูนย์ปฏิบัติการกองบังคับการตำรวจภูธรจังหวัดนราธิวาส ต่อมา ได้มีการลงข่าวประชาสัมพันธ์ตำรวจภูธร จังหวัดนราธิวาส และสื่อมวลชนนำความดังกล่าวไปลงพิมพ์ในหนังสือพิมพ์รายวันเผยแพร่ไปทั่วประเทศ ระบุว่า ผู้ฟ้องคดีกับพวกที่ถูกควบคุมตัวพร้อมกันเป็นผู้ต้องสงสัยกลุ่มก่อความไม่สงบ และมีผู้เสียหายและพยานชี้ตัวผู้ฟ้องคดีว่าเป็นผู้ใช้อาวุธปืนยิงนายธนากร ภูรัตนโรจน์ ประกอบกับเจ้าหน้าที่ทหารหน่วยเฉพาะกิจนราธิวาสที่ ๓๙ ได้ทำร้ายร่างกายผู้ฟ้องคดีในระหว่างควบคุมตัวโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และผู้บังคับบัญชาหน่วยเฉพาะกิจนราธิวาสได้มีคำสั่งที่ ๓๕/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๕๑ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน กรณีการทำร้ายร่างกายผู้ฟ้องคดีในระหว่างการควบคุมตัวของหน่วยเฉพาะกิจนราธิวาสที่ ๓๙ ผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนสรุปว่าเจ้าหน้าที่ทหารได้ทำร้ายร่างกายผู้ฟ้องคดีจริง ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ในฐานะหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวปฏิบัติหน้าที่อยู่ในขณะเกิดเหตุ จึงต้องรับผิดชอบผู้ฟ้องคดีในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้กระทำต่อผู้ฟ้องคดี ประเด็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนความเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพียงใด เห็นว่า คำสั่งใหม่ทดแทนความเสียหายต่อร่างกายและอนามัย ความเสียหายจากการได้รับทุกขเวทนาต่อจิตใจ ค่าเสียหายต่อสิทธิและเสรีภาพในร่างกาย อนามัย และจิตใจ จากการถูกเจ้าหน้าที่จับกุม คุมขัง ทำร้ายร่างกาย ทรมาน ทารุณกรรม หรือลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายไร้มนุษยธรรม และค่าเสียหายต่อชื่อเสียง จากการที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ควบคุมตัวผู้ฟ้องคดีไปแถลงข่าวโดยผู้ฟ้องคดีไม่ยินยอม และค่าขาดประโยชน์จากการทำมาหาได้ เป็นคำสั่งใหม่ทดแทนเพื่อการเยียวยาหรือแก้ไขความเสียหายที่เป็นผลมาจากการกระทำละเมิดต่อร่างกาย อนามัย เสรีภาพหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดของผู้ฟ้องคดี และกฎหมายกำหนดให้ศาลมีอำนาจวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดกรณีค่าเสียหายต่อร่างกายและอนามัย จากการที่ผู้ฟ้องคดีถูกเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทำร้ายร่างกายในระหว่างการควบคุมตัว นั้น โดยที่พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในกรณีที่สถานการณ์ฉุกเฉินมีการก่อการร้าย การใช้กำลังประทุษร้ายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีการกระทำที่มีความรุนแรงกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของรัฐหรือบุคคล และมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งแก้ไขปัญหาให้ยุติได้อย่างมีประสิทธิภาพและทัน่วงที ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศให้สถานการณ์ฉุกเฉินนั้นเป็นสถานการณ์ที่มีความร้ายแรง... วรรคสอง บัญญัติว่า เมื่อมีประกาศตามวรรคหนึ่งแล้ว... ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจดังต่อไปนี้ด้วย (๑) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่สงสัยว่าจะเป็นผู้ร่วมกระทำการให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน... ทั้งนี้ เท่าที่มีเหตุจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้บุคคลนั้นกระทำการหรือร่วมมือกระทำการใดๆ อันจะทำให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรง หรือเพื่อให้เกิดความร่วมมือในการระงับเหตุการณ์ร้ายแรง... และมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในการจับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่ต้องสงสัยตามประกาศในมาตรา ๑๑ (๑) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ร้องขอต่อศาลที่มีเขตอำนาจหรือศาลอาญาเพื่อขออนุญาตดำเนินการ เมื่อได้รับอนุญาตจากศาลแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมและควบคุมตัวได้ไม่เกินเจ็ดวัน และต้องควบคุมไว้ในสถานที่ที่

กำหนดซึ่งไม่ใช่สถานีตำรวจ ที่คุมขัง ทัณฑสถาน หรือเรือนจำ โดยจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นในลักษณะเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องควบคุมตัวต่อเพื่อประโยชน์ในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ร้องขอต่อศาลเพื่อขยายระยะเวลาการควบคุมตัวต่อได้อีกคราวละเจ็ดวัน แต่รวมระยะเวลาควบคุมตัวทั้งหมดต้องไม่เกินกว่าสามสิบวันเมื่อครบกำหนดแล้ว หากจะต้องควบคุมตัวต่อไป ให้ดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประกอบกับพระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๘ บัญญัติว่า เมื่อประกาศใช้กฏอัยการศึกในตำบลใด เมืองใด มณฑลใด เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจเต็มที่จะตรวจค้น ที่จะเกณฑ์ ที่จะห้ามที่จะยึด ที่จะเข้าอาศัย ที่จะทำลายหรือเปลี่ยนแปลงสถานที่ และที่จะจับไล่ และมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า การตรวจค้นนั้น ให้มีอำนาจที่จะตรวจค้น ดังต่อไปนี้ (๑) ที่จะตรวจค้นบรรดาสิ่งซึ่งจะเกณฑ์ หรือต้องห้าม หรือต้องยึด หรือจะต้องเข้าอาศัย หรือมีไว้ครอบครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งมีอำนาจที่จะตรวจค้นได้ไม่ว่าที่ตัวบุคคล ในยานพาหนะ เคหะสถาน สิ่งปลูกสร้าง หรือที่ใด ๆ และไม่ว่าในเวลาใด ๆ ทั้งสิ้น... คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีถูกเจ้าหน้าที่ทหารของหน่วยเฉพาะกิจนราธิวาสที่ ๓๙ สังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จับกุมและทำร้ายร่างกายในขณะที่ควบคุมตัว เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีให้การรับสารภาพ กรณีผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์เป็นแนวร่วมกับกลุ่มก่อความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้และเป็นผู้ต้องหาในคดีอาชญาฐานฆ่าผู้อื่น แม้การกระทำของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวในการควบคุมตัวจะเป็นการกระทำในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่เพื่อแก้ไขปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และเป็นการกระทำเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดในคดีอาชญากรรมมาฟ้องร้องลงโทษ แต่การกระทำดังกล่าวต้องเป็นการกระทำเท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันมิให้บุคคลนั้นกระทำการหรือร่วมกระทำการใดๆ อันจะทำให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงหรือเพื่อให้เกิดความร่วมมือในการระงับเหตุการณ์ร้ายแรง แต่พฤติการณ์ของเจ้าหน้าที่ทหารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ในการร่วมกันทำร้ายร่างกาย ซ้อมและทรมานผู้ฟ้องคดีที่ขณะนั้นมีอายุเพียง ๑๘ ปี เพื่อบังคับให้รับสารภาพว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับการก่อความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้และฆ่าผู้อื่น ปรากฏตามผลการตรวจชันสูตรบาดแผลของแพทย์ประจำโรงพยาบาลค่ายอิงคยุทธบริหาร เมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๑ ระบุพบบาดแผลเลือดออกบริเวณเยื่อปูด้าซ้ายเส้นผ่าศูนย์กลาง ๓ มิลลิเมตร บาดแผลฟกช้ำบริเวณหน้าท้อง กว้าง ๐.๕ ถึง ๓ เซนติเมตร บาดแผลฟกช้ำบริเวณหลัง กว้าง ๐.๕ ถึง ๒ เซนติเมตร บาดแผลฟกช้ำบริเวณข้อเท้าทั้งสองข้าง กว้าง ๑๐ เซนติเมตร แพทย์มีความเห็นว่า ใช้เวลาในการรักษาประมาณ ๕ วัน ถือว่าเป็นการกระทำโดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือเกินกว่ากรณีจำเป็น หรือไม่มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย ทั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ยอมรับว่าเจ้าหน้าที่ทหารหน่วยเฉพาะกิจนราธิวาสที่ ๓๙ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ทำร้ายร่างกายผู้ฟ้องคดีในระหว่างควบคุมตัวของหน่วยเฉพาะกิจนราธิวาสที่ ๓๙ ข้อเท็จจริงปรากฏตามผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนของผู้บังคับบัญชาหน่วยเฉพาะกิจนราธิวาสสรุปว่าเจ้าหน้าที่ทหารได้ทำร้ายร่างกายผู้ฟ้องคดีจริง และภายหลังผู้ฟ้องคดีได้รับการปล่อยตัวโดยมิได้ถูกดำเนินคดีแต่อย่างใด การทำร้ายร่างกายในระหว่างควบคุมตัวผู้ฟ้องคดีโดยเจ้าหน้าที่ทหารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เป็นการกระทำโดย ไม่มีอำนาจ หรือไม่มีเหตุอันสมควร หรือเกินกว่ากรณีจำเป็น เมื่อพิจารณาถึงพฤติการณ์และระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และสภาพความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแล้ว เห็นควรกำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายในส่วนนี้ เป็นจำนวนเงิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท ส่วนค่าเสียหายจากการได้รับทุกขเวทนาต่อจิตใจ จากการที่

เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีควบคุมตัว นั้น ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เจ้าหน้าที่ทหารหน่วยเฉพาะกิจนราธิวาสที่ ๓๙ ร่วมกันทำร้ายร่างกาย ซ้อมและทรมานผู้ฟ้องคดี เป็นเวลาหลายชั่วโมงเพื่อบังคับให้รับสารภาพว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับการก่อความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้และฆ่าผู้อื่น ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับอันตรายแก่กาย มีบาดแผล ฟกช้ำที่หน้าอก เอว หลัง ข้อเท้า มีเลือดคั่งที่ซอกเล็บ ปัสสาวะขจัดเจ็บบริเวณหน้าอก ข้อเท็จจริงดังกล่าวสอดคล้องกับผลการตรวจชันสูตรบาดแผลของแพทย์ประจำโรงพยาบาลค่ายอิงคยุทธบริหาร เมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๑ ระบุอาการของผู้ฟ้องคดีว่า พบบาดแผลเลือดออกบริเวณเยื่อぶตาซ้ายเส้นผ่าศูนย์กลาง ๓ มิลลิเมตร บาดแผลฟกช้ำบริเวณหน้าท้อง กว้าง ๐.๕ ถึง ๓ เซนติเมตร บาดแผลฟกช้ำบริเวณหลัง กว้าง ๐.๕ ถึง ๒ เซนติเมตร บาดแผลฟกช้ำบริเวณข้อเท้าทั้งสองข้างกว้าง ๑๐ เซนติเมตร และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ไม่ได้โต้แย้งข้อเท็จจริงเกี่ยวกับพฤติการณ์ในการทำร้ายร่างกายผู้ฟ้องคดีตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง นอกจากนี้ตามผลการสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสอบสวนของผู้บังคับบัญชาหน่วยเฉพาะกิจนราธิวาส เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ต่างก็ให้ถ้อยคำว่าได้ทำร้ายร่างกายผู้ฟ้องคดีจริง ประกอบกับนายยะผา กาเซ็ง ที่ถูกควบคุมตัว พร้อมกับกับผู้ฟ้องคดีได้ถูกทำร้ายร่างกาย และต่อมานายยะผาถึงแก่ความตายในระหว่างควบคุมตัว ทำให้ผู้ฟ้องคดีมีความหวาดกลัวอันตรายต่อชีวิต จากพฤติการณ์ดังกล่าวจึงถือว่าการทำร้ายร่างกาย ผู้ฟ้องคดีของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ในระหว่างควบคุมตัว เป็นการทำร้ายร่างกายหรือลงโทษด้วยวิธีการที่ไม่เหมาะสม และเป็นการกระทำโดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือเกินกว่ากรณีจำเป็น ทั้งมีผลกระทบต่อสภาพจิตใจของผู้ฟ้องคดีที่มีฐานะเป็นผู้เยาว์ยังไม่บรรลุนิติภาวะต้องทนทุกข์ทรมานกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นกับตนในช่วงเวลานั้น และความทุกขเวทนาเป็นผลจากการที่เจ้าหน้าที่ทหารกระทำให้เกิดความเสียหายแก่ร่างกายหรือจิตใจของผู้ฟ้องคดี เมื่อพิจารณาถึงพฤติการณ์และระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และสภาพความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับ เห็นควรกำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายในส่วนนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นจำนวนเงิน ๕๐,๐๐๐ บาท ค่าเยียวยาความเสียหายต่อสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย ตามมาตรา ๓๒ ของรัฐธรรมนูญ นั้น เห็นว่า โดยที่มาตรา ๓๒ วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่ใช้บังคับในขณะนั้น บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย วรรคสอง บัญญัติว่า การทรมาน ทารุณกรรม หรือการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรม จะกระทำมิได้ แต่การลงโทษตามคำพิพากษาของศาลหรือตามที่กฎหมายบัญญัติ ไม่ถือว่าเป็นการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรม ตามความในวรรคนี้ วรรคสาม บัญญัติว่า การจับและการคุมขังบุคคล จะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ วรรคสี่ บัญญัติว่า การค้นตัวบุคคลหรือการกระทำใดอันกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง จะกระทำมิได้ เว้นแต่มีเหตุตามที่กฎหมายบัญญัติ วรรคห้า บัญญัติว่า ในกรณีที่มีการกระทำซึ่งกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง ผู้เสียหายพนักงานอัยการ หรือบุคคลอื่นใดเพื่อประโยชน์ของผู้เสียหาย มีสิทธิร้องต่อศาลเพื่อให้สั่งระงับหรือเพิกถอนการกระทำเช่นว่านั้น รวมทั้งจะกำหนดวิธีการตามสมควรหรือการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วยก็ได้ เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่าการที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ทำการจับกุมและทำการควบคุมตัว ผู้ฟ้องคดีแม้จะเป็นไปเพื่อป้องกัน ระวังปรามปรามหรือการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในพื้นที่จังหวัด ในอันที่จะแก้ไขปัญหาเหตุการณ์การก่อเหตุรุนแรงอย่างต่อเนื่อง ส่งผลกระทบต่อ

การบริหารราชการแผ่นดินและความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ และเพื่อคลี่คลายสถานการณ์ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ให้กลับคืนสู่สภาวะปกติ แต่การกระทำดังกล่าวต้องเป็นการกระทำเท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันมิให้บุคคลนั้นกระทำการหรือร่วมกระทำการใดๆ อันจะทำให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงหรือเพื่อให้เกิดความร่วมมือในการระงับเหตุการณ์ร้ายแรง เมื่อพิจารณาระยะเวลาที่ผู้ฟ้องคดีถูกควบคุมตัวจนถึงวันได้รับการปล่อยตัว จำนวน ๒๖ วัน นั้น เป็นการการควบคุมตัวผู้ฟ้องคดีที่เกินกว่าระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดโดยไม่มีเหตุจำเป็น และการควบคุมตัวผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้เยาว์ร่วมกับผู้ใหญ่ ตลอดจนมีการทำร้ายร่างกาย ทรมาน ทารุณกรรม หรือลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายไร้มนุษยธรรมต่อผู้ฟ้องคดีและบุคคลอื่นที่ถูกควบคุมพร้อมกัน โดยที่ผู้ฟ้องคดีและบุคคลอื่นไม่สามารถต่อสู้เพื่อป้องกันตนเอง ตลอดจนการจับกุม ควบคุมตัวผู้ฟ้องคดีโดยไม่ได้คำนึงถึงสวัสดิภาพและอนาคตของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้เยาว์ที่ควรได้รับความคุ้มครองและให้การช่วยเหลือสงเคราะห์ให้เป็นผู้ใหญ่ที่ดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีหวาดกลัว กระหอบกระเทือนจิตใจเมื่อนึกถึงเหตุการณ์ดังกล่าว การที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ใช้อำนาจโดยมีพฤติการณ์ที่ไม่นำพาต่อกฎหมายและละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่มีอำนาจ หรือเกินสมควรแก่เหตุ เป็นการกระทำเกินจำเป็นในการป้องกันมิให้ผู้ฟ้องคดีกระทำการหรือร่วมกระทำการใด ๆ อันจะทำให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงหรือเพื่อให้เกิดความร่วมมือในการระงับเหตุการณ์ร้ายแรง เมื่อเทียบกับความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ทั้งเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ เจ้าหน้าที่ของรัฐพึงต้องใช้ความระมัดระวังในการใช้มาตรการเพื่อมิให้ผู้ฟ้องคดีกระทำการหรือร่วมกระทำการใด ๆ อันจะทำให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงหรือเพื่อให้เกิดความร่วมมือในการระงับเหตุการณ์ร้ายแรง ดังนั้น เมื่อพิจารณาพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งการละเมิดของเจ้าหน้าที่ทหารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ต่อผู้ฟ้องคดี และการเยียวยาความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับ เห็นควรกำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายในส่วนนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นจำนวนเงิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท สำหรับค่าเสียหายต่อชื่อเสียง นั้น เห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงยังไม่ปรากฏชัดแจ้งหรือมีคำพิพากษาของศาลว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดตามที่กล่าวหาจริง แต่การลงข่าวโดยระบุว่าผู้ฟ้องคดีกับพวกที่ถูกควบคุมตัวพร้อมกันเป็นผู้ต้องสงสัยกลุ่มก่อความไม่สงบ และมีผู้เสียหายและพยานชี้ตัวผู้ฟ้องคดีว่าเป็นผู้ใช้อาวุธปืนยิงนายธนากร ภูรัตนโรจน์ และสื่อมวลชนนำความดังกล่าวไปลงพิมพ์ในหนังสือพิมพ์รายวันเผยแพร่ไปทั่วประเทศ มีผลต่อสิทธิส่วนบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง หรือความเป็นอยู่ส่วนตัว ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย เสื่อมเสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่น ถูกเกลียดชัง มีผลกระทบต่อการค้าดำรงอยู่ในพื้นที่อันเป็นภูมิลำเนา ตลอดจนทางทำมาหาได้ของผู้ฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดีถูกปล่อยตัวแล้ว ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถกลับไปรับจ้างกับนายจ้างคนเดิมและไม่มีผู้ใดว่าจ้างผู้ฟ้องคดี ด้วยเหตุที่มีการลงข่าวแพร่หลายซึ่งข้อความดังกล่าว คนที่ไม่รู้ความจริงต้องเข้าใจผิดหรือเกิดความหวาดระแวงว่าผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลที่มีพฤติกรรมตามที่มีการลงข่าวเผยแพร่ ประกอบกับข้อเท็จจริงก็ไม่ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้มีการลงแก้ไขข่าวให้ผู้ฟ้องคดี จากการที่มีการลงข่าวแพร่ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับการปล่อยตัวแล้วโดยมิได้ถูกดำเนินคดี อันเป็นการกระทำตามสมควรเพื่อทำให้ชื่อเสียงของผู้ฟ้องคดีกลับคืนดีเช่นเดิม เพื่อเป็นการบรรเทาหรือเยียวยาความเสียหายในส่วนนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่อย่างไรก็ดี ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เยาว์ที่ควรได้รับความคุ้มครองและให้การช่วยเหลือสงเคราะห์ให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีเป็นที่ยอมรับของสังคมและเป็นพลเมืองที่ดีของชาติ

ในอนาคต ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงพฤติการณ์และระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และสภาพความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับ เห็นควรกำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายในส่วนนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นจำนวนเงิน ๕๐,๐๐๐ บาท อนึ่ง ค่าขาดประโยชน์จากการทำมาหาได้ นั้น ผู้ฟ้องคดีมีค่าเสียหายจากการขาดรายได้วันละ ๑๒๐ บาท นับแต่วันถูกกระทำละเมิดวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๑ เป็นเวลาต่อเนื่องกันประมาณ ๓ ปี นั้น ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะถูกจับกุมและควบคุมตัว ผู้ฟ้องคดีมีอาชีพรับจ้างกริตรายและรับจ้างทั่วไป รายได้วันละประมาณ ๑๒๐ บาท ผู้ฟ้องคดีถูกจับกุมเมื่อวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๑ ต่อมา วันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๑ มารดาผู้ฟ้องคดีได้แจ้งความต่อพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรหรือเสาะว่าผู้ฟ้องคดีถูกทำร้ายและหลังจากนั้นผู้ฟ้องคดียังคงถูกควบคุมตัวอีกเป็นเวลา ๒๒ วัน รวมระยะเวลาที่ผู้ฟ้องคดีถูกควบคุมตัว ๒๖ วัน อันถือเป็นระยะเวลาที่ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถประกอบการทำงานได้ตามปกติ เห็นควรกำหนดค่าสินไหมทดแทนในส่วนนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นจำนวนเงิน ๓,๑๒๐ บาท ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้แก่ผู้ฟ้องคดี รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๓๐๓,๑๒๐ บาท สำหรับดอกเบี้ยผิดนัดนั้น มาตรา ๒๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า ในกรณีหนี้อันเกิดแต่มูลละเมิด ลูกหนี้ได้ชื่อว่าผิดนัดมาแต่เวลาที่ทำละเมิด คดีนี้การกระทำละเมิดเกิดขึ้นตั้งแต่วันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๑ ผู้ฟ้องคดีขอให้คิดดอกเบี้ยผิดนัดในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของต้นเงินดังกล่าว นับแต่วันทำละเมิดถึงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๓ คิดเป็นเงินดอกเบี้ยผิดนัด จำนวน ๔๕,๔๖๘ บาท รวมเป็นเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ต้องชดใช้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิ้น ๓๔๘,๕๘๘ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงิน ๓๐๓,๑๒๐ บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ ที่ศาลปกครองชั้นต้นคิดดอกเบี้ยผิดนัดในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงิน ๒๑๐,๘๐๐ บาท นับแต่วันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๑ วันกระทำละเมิดถึงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๓ ซึ่งเป็นวันฟ้องเป็นเงิน ๓๕,๘๒๑.๕๖ บาท จึงเป็นการพิพากษาเกินค่าขอของผู้ฟ้องคดี อันเป็นการต้องห้ามตามหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดี แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จะมีได้อุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นก็ตาม แต่โดยที่ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจยกปัญหานี้ขึ้นวินิจฉัยแล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ตามข้อ ๙๒ ประกอบกับข้อ ๑๑๖ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นเงิน ๒๔๖,๖๒๑.๕๖ บาท พร้อมด้วยดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ๒๑๐,๘๐๐ บาท นับแต่วันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๓ เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จสิ้น โดยให้ชำระให้เสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุด ค่าขนอกจากนี้ให้ยก และให้ยกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วยบางส่วน พิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นเงินจำนวน ๓๔๘,๕๘๘ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ๓๐๓,๑๒๐ บาท นับถัดจากวันฟ้องคดีเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จสิ้น โดยให้ชำระให้เสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุด นอกจากที่แก้ให้ เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๓๐๙/๒๕๕๙ ระหว่างนายอิสมาแอ เตะ กับพวกรวม ๒ คน ผู้ฟ้องคดี กองทัพบก กับพวกรวม ๒ คน ผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า การที่เจ้าหน้าที่ทหารสังกัด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้อำนาจในการตรวจค้น ยึดทรัพย์สิน และควบคุมตัวผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นการกระทำละเมิดผู้ฟ้องคดีทั้งสองหรือไม่ ในกรณีที่มีการกระทำดังกล่าวของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นการกระทำละเมิดผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองหรือไม่ เพียงใดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ เพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๐๓ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ บัญญัติว่า เมื่อประกาศใช้กฎอัยการศึกในตำบลใด เมืองใด มณฑลใด เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจเต็มที่จะตรวจค้น ที่จะเกณฑ์ ที่จะห้าม ที่จะยึด ที่จะเข้าอาศัย ที่จะทำลายหรือเปลี่ยนแปลงสถานที่และที่จะขับไล่ มาตรา ๙ บัญญัติว่า การตรวจค้นนั้น ให้มีอำนาจที่จะตรวจค้น ดังต่อไปนี้ (๑) ที่จะตรวจค้น บรรดาสิ่งซึ่งจะเกณฑ์ หรือต้องห้ามหรือต้องยึด หรือจะต้องเข้าอาศัย หรือมีไว้ครอบครองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ทั้งมีอำนาจที่จะตรวจค้นได้ไม่ว่าที่ตัวบุคคล ในยานพาหนะ เคหะสถาน สิ่งปลูกสร้าง หรือที่ใด ๆ และไม่ว่าเวลาใด ๆ ทั้งสิ้น (๒) ที่จะตรวจข่าวสาร จดหมาย โทรเลข หีบ ห่อ หรือสิ่งอื่นใดที่ส่งหรือมีไปมาถึงกันในเขตที่ประกาศใช้กฎอัยการศึก (๓) ที่จะตรวจหนังสือสิ่งพิมพ์ หนังสือพิมพ์ ภาพโฆษณา บทหรือคำประพันธ์ มาตรา ๑๒ บัญญัติว่า บรรดาสิ่งซึ่งกล่าวไว้ในมาตรา ๙ มาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ นั้น ถ้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารเห็นเป็นการจำเป็น จะยึดไว้ชั่วคราวเพื่อมิให้เป็นประโยชน์แก่ราชศัตรู หรือเพื่อเป็นประโยชน์แก่ราชการทหาร ก็มีอำนาจยึดได้ มาตรา ๑๕ ทวิ บัญญัติว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีเหตุอันควรสงสัยว่าบุคคลใดจะเป็นราชศัตรูหรือได้ฝักใฝินต่อบทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้ หรือต่อคำสั่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจกักตัวบุคคลนั้นไว้เพื่อการสอบถามหรือตามความจำเป็นของทางราชการทหารได้ แต่ต้องกักไว้ไม่เกินกว่า ๗ วัน ประกอบกับมาตรา ๑๖ บัญญัติว่า ความเสียหายซึ่งอาจบังเกิดขึ้นอย่างหนึ่งอย่างใด ในเรื่องอำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในมาตรา ๘ และมาตรา ๑๕ บุคคลหรือบริษัทใดๆ จะร้องขอค่าเสียหายหรือค่าปรับอย่างหนึ่งอย่างใดแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารไม่ได้เลย เพราะอำนาจทั้งปวงที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารได้ปฏิบัติและดำเนินการตามกฎหมายอัยการศึกนี้ เป็นการสำหรับป้องกันพระมหากษัตริย์ ชาติ ศาสนา ด้วยกำลังทหาร ให้ดำรงคงอยู่ในความเจริญรุ่งเรืองเป็นอิสรภาพ และสงบเรียบร้อยปราศจากราชศัตรูภายนอกและภายใน จากบทบัญญัติดังกล่าวเห็นได้ว่า ในพื้นที่ที่มีการประกาศใช้กฎอัยการศึก เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจที่จะกระทำการใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นการตรวจค้น เกณฑ์ ห้ามบุคคล ยึด เข้าอาศัย ทำลายหรือเปลี่ยนแปลงสถานที่และการขับไล่ตามมาตรา ๘ ของกฎอัยการศึก ตลอดจนมีอำนาจกักตัวบุคคลใดผู้เป็นราชศัตรู หรือที่ได้กระทำฝักใฝินต่อกฎอัยการศึก หรือต่อคำสั่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารเพื่อการสอบถามหรือตามความจำเป็นของทางราชการทหารได้ เพื่อที่จะดำเนินการขั้นต่อไปตามควรแก่กรณีตามมาตรา ๑๕ ทวิ แต่การกระทำดังกล่าวต้องกระทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารในการรักษาความสงบเรียบร้อยตามกฎหมายอัยการศึก ในพื้นที่ที่ประกาศใช้บังคับ

ภูอัยการศึกษเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและทันท่วงที โดยให้มีผลเป็นการจำกัดหรือกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ให้น้อยที่สุด คดีจึงมีปัญหาพิจารณาก่อนว่าการที่เจ้าหน้าที่ทหารสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้อำนาจในการตรวจค้น ยึดทรัพย์สิน และควบคุมตัวผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่าในขณะที่เกิดเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ กองทัพภาคที่ ๔ โดยแม่ทัพภาคที่ ๔ ในฐานะผู้อำนวยการรักษาความสงบเรียบร้อยเขตพื้นที่กองทัพภาคที่ ๔ ตามคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓/๒๕๔๙ เรื่อง มอบอำนาจการรักษาความสงบเรียบร้อยในเขตพื้นที่กองทัพภาค ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๔๙ ได้มีคำสั่งกองทัพภาคที่ ๔ ที่ ๑๐๕๖/๒๕๕๐ เรื่อง แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารตามพระราชบัญญัติภูอัยการศึก พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ แต่งตั้งผู้บังคับหน่วยเฉพาะกิจยะลา และผู้บังคับหน่วยกิจกรรมทหารพรานที่ ๔๗ เป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารดำเนินการตามพระราชบัญญัติภูอัยการศึก พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ มีอำนาจตามภูอัยการศึก และสามารถสั่งการให้กับหน่วยในบังคับบัญชากระทำการตามอำนาจในภูอัยการศึก ภายในเขตพื้นที่จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา และจังหวัดนราธิวาส เมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๑ ผู้บังคับหน่วยเฉพาะกิจยะลา ได้รับรายงานว่ามีสมาชิกกลุ่มก่อความไม่สงบตามหมายจับของศาลในความผิดเกี่ยวกับเหตุความไม่สงบในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้พักอาศัยอยู่สถานที่พักเลขที่ ๒๔๘/๕๕ ซอยมัสยิดตึกวา ตำบลสะเตงอำเภอเมืองยะลา จังหวัดยะลา โดยที่พื้นที่จังหวัดยะลาเป็นพื้นที่ประกาศใช้ภูอัยการศึกกรณีถือได้ว่ามีเหตุอันควรสงสัยว่าจะมีการกระทำการหรือสนับสนุนการกระทำให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน หากปล่อยให้เนิ่นช้าจะทำให้ไม่อาจระงับเหตุการณ์ได้ทันท่วงที ผู้บังคับหน่วยเฉพาะกิจยะลาในฐานะเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารตามภูอัยการศึก มีอำนาจสั่งการให้เจ้าหน้าที่ทหารในบังคับบัญชาเข้าทำการตรวจค้นสถานที่ดังกล่าวเพื่อพบบุคคลที่เป็นสมาชิกกลุ่มก่อความไม่สงบตามหมายจับของศาลในความผิดเกี่ยวกับเหตุความไม่สงบได้ตามมาตรา ๘ ประกอบกับมาตรา ๙ ของภูอัยการศึก ต่อมา วันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๕๑ ผู้บังคับหน่วยเฉพาะกิจยะลา ได้นำกำลังเจ้าหน้าที่ทหารในหน่วยบังคับบัญชาเข้าทำการตรวจค้นสถานที่พักเลขที่ ๒๔๘/๕๕ ซอยมัสยิดตึกวา ตำบลสะเตงอำเภอเมืองยะลา จังหวัดยะลา ได้พบบุคคลที่เป็นสมาชิกกลุ่มก่อความไม่สงบตามหมายจับของศาลในความผิดเกี่ยวกับเหตุความไม่สงบในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามที่ผู้บังคับหน่วยเฉพาะกิจยะลาได้รับรายงาน นอกจากนี้ยังพบผู้ฟ้องคดีทั้งสองและบุคคลอื่นพักอาศัยรวมอยู่กับบุคคลที่เป็นสมาชิกกลุ่มก่อความไม่สงบตามหมายจับของศาล รวม ๗ คน โดยที่พฤติการณ์ในการอยู่ร่วมกับบุคคลที่เป็นสมาชิกกลุ่มก่อความไม่สงบตามหมายจับของศาลของผู้ฟ้องคดีทั้งสองและบุคคลอื่นจำนวนดังกล่าว ในพื้นที่ที่มีการประกาศใช้ภูอัยการศึก เป็นพื้นที่ที่มีเหตุการณ์การก่อเหตุรุนแรงอย่างต่อเนื่องส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินและความสงบเรียบร้อยภายในประเทศกรณีดังกล่าวถือได้ว่ามีเหตุเพียงพอที่ทำให้เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีสงสัยได้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสอง และบุคคลอื่นที่พักอาศัยอยู่ในบ้านดังกล่าวด้วยนั้น มีพฤติการณ์น่าสงสัยว่าจะมีส่วนเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับกลุ่มก่อความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ อันก่อให้เกิดอำนาจที่จะกักตัวหรือควบคุมตัวผู้ฟ้องคดีทั้งสองและบุคคลอื่นที่พักอาศัยอยู่ในบ้านดังกล่าวไว้ เพื่อการสอบถามหรือตามความจำเป็นของทางราชการทหารได้ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๕ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติภูอัยการศึก

พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ดังนั้น การที่เจ้าหน้าที่ชุดดังกล่าวได้ใช้กำลังเข้าตรวจค้นเพื่อจับกุมบุคคลที่เป็นสมาชิกกลุ่มก่อความไม่สงบตามหมายจับของศาลในความผิดเกี่ยวกับเหตุความไม่สงบในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่สถานที่พักเลขที่ ๒๔๘/๕๕ และพบผู้ฟ้องคดีทั้งสองและบุคคลอื่นจำนวน ๗ คน พักอาศัยรวมอยู่กับบุคคลตามหมายจับของศาลดังกล่าว จึงได้ควบคุมตัวผู้ฟ้องคดีทั้งสองและบุคคลอื่น จำนวน ๗ คน โดยเจ้าหน้าที่ทหารยังไม่ได้มีการแจ้งข้อหาในคดีอาญาแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองแต่อย่างใด และการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ชุดดังกล่าวเป็นไปเพื่อการระงับปราบปราม และการรักษาความสงบเรียบร้อยให้เกิดแก่ประชาชนในพื้นที่นั้นตามพระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ กรณีจึงมีเหตุอันควรที่เจ้าหน้าที่ทหารชุดดังกล่าวจะสามารถควบคุมตัวผู้ฟ้องคดีทั้งสองไว้เพื่อการสอบสวน หรือตามความจำเป็นของทางราชการทหารได้เป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่เกินสมควรแก่เหตุ แต่อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารตามมาตรา ๘ ถึงมาตรา ๑๕ และมาตรา ๑๕ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ อันเป็นไปเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยภายในพื้นที่นั้น ย่อมมีผลเป็นการจำกัดหรือกระทบสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย และเสรีภาพในการเดินทาง และเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักรของบุคคล ซึ่งมาตรา ๓๒ และมาตรา ๓๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติรับรองไว้ ดังนั้น การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารตามกฏอัยการศึก จึงอยู่ในบังคับของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖ ที่บัญญัติว่า การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และมาตรา ๒๗ ที่บัญญัติว่า สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ทำการควบคุมตัวผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ได้ใช้กำลังทำร้ายผู้ฟ้องคดีทั้งสองในระหว่างการจับกุม และควบคุมตัวผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ไม่ว่าจะใช้ของแข็งตีบริเวณใบหน้า ศีรษะ ไหล่และหลังผู้ฟ้องคดีทั้งสอง หรือถีบที่ท้องและใช้มือตบที่ศีรษะและบริเวณใบหน้า และทำร้ายผู้ฟ้องคดีที่ ๑ นานกว่า ๑๐ นาที เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองยอมรับว่าเป็นเจ้าของอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ที่พบไฟล์การรวบรวมระเบิดแบบต่าง ๆ ในเครื่องคอมพิวเตอร์ในขณะที่ควบคุมตัว เมื่อพิจารณาจากพยานหลักฐานประกอบข้ออ้างต่อศาลของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้แก่ รายงานสรุปข้อมูลทางการแพทย์จากสำเนาเวชระเบียนของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นข้อมูลจากบัตรบันทึกตรวจโรคเลขที่ ๐๕๑๖๓๘๕ ของโรงพยาบาลยะลา โดยนายแพทย์ประวิทย์ ลีสถาพรวงศา เป็นผู้อ่านสำเนาเวชระเบียน ระบุว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เข้าตรวจร่างกายที่โรงพยาบาลยะลา เมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ อันเป็นการตรวจร่างกายภายหลังผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถูกปล่อยตัวในวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ มาแล้วเป็นเวลา ๒ วัน โดยแจ้งแก่แพทย์ว่าถูกทำร้ายร่างกายและสำเนาเวชระเบียนระบุว่า ข้อมูลการตรวจโรคครั้งที่ ๑

เวลา ๑๕.๓๕ นาฬิกา อาการของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ คือ ไอ เจ็บคอ ปวดเมื่อยตามตัว มา ๒ วัน คลื่นไส้ อาเจียน ๒ ครั้ง มีไข้ ๑ วัน ผลการตรวจร่างกายไม่ซีด ไม่เหลือง เสียงปอด – หัวใจ ปกติ จึงวินิจฉัยว่าเป็นไข้หวัด ข้อมูลการตรวจทางพยาธิวิทยาคลินิก เมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ผลการตรวจนับเม็ดเลือดและปัสสาวะอยู่ในเกณฑ์ปกติ ส่วนข้อมูลการตรวจโรคครั้งที่ ๒ เวลา ๒๑.๒๐ นาฬิกา แพทย์บันทึกบาดแผลในบัตรบันทึกบาดแผลสรุปได้ว่า พบบาดแผลฟกซ้ำบริเวณศีรษะด้านบนขนาดประมาณ ๕ มิลลิเมตร พบบาดแผลฟกซ้ำบริเวณหลังตรงสะบักขวา และได้สะบักขวา พบบาดแผลลักษณะคล้ายรอยไหม้บริเวณเท้าขวา และข้อมูลการตรวจโรคครั้งที่ ๓ วันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ เวลา ๑๘.๑๐ นาฬิกา ผู้ฟ้องคดีแจ้งว่า วันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ถูกทำร้ายร่างกาย มีอาการปวดหลัง เจ็บหน้าอกร้าวไปหัวไหล่ ๒ ข้าง ใจสั่น แพทย์ลงบันทึกว่าการตรวจเอกซเรย์ทรวงอกไม่พบความผิดปกติ ประกอบสำเนาภาพถ่ายที่บันทึกภายหลังจากการถูกปล่อยตัวของผู้ฟ้องคดี ปรากฏร่องรอยบาดแผลของผู้ฟ้องคดีบริเวณไหล่ หลัง ผ่าเท้า และหนังศีรษะ แต่ไม่ปรากฏหลักฐานว่าได้มีการบันทึกเมื่อใด จากพยานหลักฐานดังกล่าวจึงน่าจะเชื่อว่าบาดแผลดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ทหารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในระหว่างการควบคุมตัว ประกอบกับระยะเวลาในการควบคุมตัวผู้ฟ้องคดีทั้งสอง นั้น ตามพระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจในการควบคุมตัวบุคคลที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าจะเป็นราชศัตรูหรือได้ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้ หรือต่อคำสั่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารเพื่อการสอบถามหรือตามความจำเป็นของทางราชการทหารได้ แต่ควบคุมไว้ได้ไม่เกินกว่า ๗ วัน ซึ่งก็ต้องกระทำเท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกัน ระวังปราบปรามหรือการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในพื้นที่ตามมาตรา ๘ ประกอบกับมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ การที่เจ้าหน้าที่ทหารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ควบคุมตัวผู้ฟ้องคดีทั้งสองไว้เมื่อวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๕๑ และนำตัวไปควบคุมเพื่อสอบถามที่หน่วยเฉพาะกิจยะลาที่ ๑๑ และศูนย์เสริมสร้างความสมานฉันท์ค่ายอิงคยุทธบริหาร อันเป็นสถานที่ควบคุมตัวบุคคลที่มีเจ้าหน้าที่ที่มีความชำนาญในการซักถาม และปรับเปลี่ยนทัศนคติของผู้ต้องสงสัย และในวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ศูนย์เสริมสร้างความสมานฉันท์ค่ายอิงคยุทธบริหาร แจ้งให้หน่วยเฉพาะกิจยะลาที่ ๑๑ รับตัวผู้ฟ้องคดีทั้งสองและบุคคลอื่นกลับหน่วยเฉพาะกิจยะลาที่ ๑๑ และในวันเดียวกัน หน่วยเฉพาะกิจยะลาที่ ๑๑ ได้มีการปล่อยตัวบุคคลดังกล่าว โดยที่การควบคุมตัวผู้ฟ้องคดีทั้งสองไว้ตั้งแต่วันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๕๑ ถึงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ถือได้ว่าเป็นการกระทำในคราวเดียวและต่อเนื่องกันตลอดมาเกินกว่า ๗ วัน โดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีเหตุจำเป็นอื่นหรือมีการขอขยายเวลาการควบคุมตัว จึงไม่ชอบด้วยมาตรา ๑๕ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ทั้งยังเป็นการจำกัดหรือกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ฟ้องคดีทั้งสองเกินความจำเป็นแก่กรณี การกระทำดังกล่าวของเจ้าหน้าที่ทหารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับความเสียหาย อันถือได้ว่าเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรณีมีปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองหรือไม่ เพียงใด เห็นว่า มาตรา ๕ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ บัญญัติว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้

ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ คดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นส่วนราชการ สังกัดกองทัพไทย กระทรวงกลาโหม และมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๑๗ และ มาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ.๒๕๕๑ จึงเป็นหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ การที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำการจับกุม ทำร้ายร่างกายและทำการควบคุมตัวผู้ฟ้องคดีทั้งสองไว้เป็นเวลา ๙ วัน อันเป็นการควบคุมตัวไว้โดยไม่ชอบด้วยมาตรา ๑๕ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติ คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน พุทธศักราช ๒๕๔๗ และเป็นการละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ฟ้องคดีทั้งสองที่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ รับรองไว้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องรับผิดต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้กระทำต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสอง สำหรับค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหาย นั้น โดยที่มาตรา ๔๓๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใด เพียงใดนั้น ให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด วรรคสอง บัญญัติว่า อนึ่ง ค่าสินไหมทดแทนนั้น ได้แก่ การคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียไปเพราะละเมิด หรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น รวมทั้ง ค่าเสียหายอันจะพึงบังคับให้ใช้เพื่อความเสียหายอย่างใดๆ อันได้ก่อขึ้นนั้นด้วย จากบทบัญญัติดังกล่าว การกำหนดค่าสินไหมทดแทนนั้น กฎหมายกำหนดให้ศาลมีอำนาจวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด และค่าเสียหายที่มีใช้ตัวเงิน คือ ความเสียหายอันไม่อาจคำนวณเป็นเงินได้และเป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระทำละเมิดต่อร่างกาย อนามัย หรือเสรีภาพ และก่อให้เกิดความเสียหายที่มีใช้ตัวเงินขึ้น มีประเด็นพิจารณาว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง เพียงใด เห็นว่า แม้การที่เจ้าหน้าที่ทหารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำการจับกุมและทำการควบคุมตัวผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นไปเพื่อป้องกัน ระวัง ปรามปราม หรือการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในพื้นที่จังหวัดที่มีการประกาศใช้กฎอัยการศึก ในอันที่แก้ไขปัญหาเหตุการณ์การก่อเหตุรุนแรงอย่างต่อเนื่อง ส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินและความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ และเพื่อคลี่คลายสถานการณ์ในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้กลับคืนสู่สภาวะปกติ แต่การทำร้ายร่างกายผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และการควบคุมตัวผู้ฟ้องคดีทั้งสองเกินกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนด เป็นการกระทำที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายต่อร่างกายและอนามัย ค่าเสียหายต่อสิทธิและเสรีภาพในร่างกาย อนามัย และจิตใจ และค่าเสียหายต่อชื่อเสียงจากการถูกเจ้าหน้าที่ทหารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จับกุม คุมขัง ทำร้ายร่างกายโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นค่าสินไหมทดแทนเพื่อการเยียวยาหรือแก้ไขความเสียหายที่เป็นผลมาจากการกระทำละเมิดต่อร่างกาย อนามัย หรือเสรีภาพหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง และกฎหมายกำหนดให้ศาลมีอำนาจวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดกรณีค่าเสียหายต่อร่างกาย อนามัยและจากการทรมานทุกขุทรมานแก่กายให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง จากการที่ถูกเจ้าหน้าที่ทหารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำร้ายร่างกายในระหว่างการควบคุมตัว นั้น การที่เจ้าหน้าที่ทหารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ใช้กำลังเข้าตรวจค้นเพื่อจับกุมบุคคลที่เป็นสมาชิกกลุ่มก่อความไม่สงบตามหมายจับของศาลในความผิดเกี่ยวกับเหตุความไม่สงบในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่สถานที่พักเลขที่ ๒๔๘/๕๕ และพบผู้ฟ้องคดีทั้งสองและบุคคลอื่น จำนวน ๗ คน พักอาศัยรวมอยู่กับบุคคล

ตามหมายจับของศาลดังกล่าว จึงควบคุมตัวผู้ฟ้องคดีทั้งสองและบุคคลอื่น จำนวน ๗ คน เป็นไปเพื่อการระงับปราบปราม และการรักษาความสงบเรียบร้อยให้เกิดแก่ประชาชนในพื้นที่นั้นตามมาตรา ๘ ถึงมาตรา ๑๕ และมาตรา ๑๕ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แต่การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องกระทำเท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันมิให้บุคคลกระทำการหรือร่วมกระทำการใด ๆ อันจะทำให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงหรือเพื่อให้เกิดความร่วมมือในการระงับเหตุการณ์ร้ายแรง โดยคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย และเสรีภาพในการเดินทาง และเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักรของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญไทยบัญญัติรับรองไว้ คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองถูกเจ้าหน้าที่ทหารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จับกุม และในขณะที่ควบคุมตัวมีการทำร้ายร่างกายผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ปรากฏจากสำเนาเวชระเบียนของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ระบุว่า พบบาดแผลฟกช้ำบริเวณศีรษะด้านบน ขนาดประมาณ ๕ มิลลิเมตร พบบาดแผลฟกช้ำบริเวณหลังตรงสะบักขวา และได้สะบักขวา พบบาดแผลลักษณะคล้ายรอยไหม้บริเวณเท้า สอดคล้องกับสำเนาภาพถ่ายที่บันทึกภายหลังจากการถูกปล่อยตัวของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ปรากฏร่องรอยบาดแผลของผู้ฟ้องคดีบริเวณไหล่ หลัง ผ่าเท้า และหนังศีรษะ โดยที่ไม่ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ทหารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีเหตุอันสมควรหรือกรณีจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กระทำการหรือร่วมกระทำการใด ๆ อันจะทำให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงหรือเพื่อให้เกิดความร่วมมือในการระงับเหตุการณ์ร้ายแรง และภายหลังผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับการปล่อยตัวโดยมิได้ถูกดำเนินคดีแต่อย่างใด การทำร้ายร่างกายในระหว่างควบคุมตัวผู้ฟ้องคดีที่ ๑ โดยเจ้าหน้าที่ทหารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่มีเหตุอันสมควรหรือเกินกว่ากรณีจำเป็นเมื่อพิจารณา ถึงพฤติการณ์และระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และสภาพความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับจากการทำร้ายร่างกายในขณะที่ถูกควบคุมตัว และต้องทนทุกข์ทรมานทางกาย จึงเห็นควรกำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายในส่วนนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นจำนวน ๑๐๐,๐๐๐ บาท และค่ารักษาพยาบาล จำนวน ๕,๐๐๐ บาท เป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น ๑๐๕,๐๐๐ บาท สำหรับผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ปรากฏหลักฐานใด ๆ สนับสนุนให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่ทหารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำร้ายร่างกายผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ในระหว่างการควบคุมตัวในครั้งนี้ จึงไม่อาจกำหนดค่าเสียหายในส่วนนี้ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้ส่วนค่าเสียหายจากการถูกควบคุมตัว และได้รับทุกขเวทนาต่อจิตใจจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในระหว่างควบคุมตัวนั้น เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่าการที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำการจับกุมและทำการควบคุมตัวผู้ฟ้องคดีทั้งสอง แม้จะเป็นไปเพื่อป้องกัน ระงับ ปราบปราม หรือการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในพื้นที่จังหวัด ในอันที่แก้ไขปัญหาเหตุการณ์ การก่อเหตุรุนแรงอย่างต่อเนื่องส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินและความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ และเพื่อคลี่คลายสถานการณ์ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ให้กลับคืนสู่สภาวะปกติ แต่การกระทำดังกล่าวเป็นการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพ จึงต้องเป็นการกระทำเท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันมิให้บุคคลนั้นกระทำการ หรือร่วมกระทำการใด ๆ อันจะทำให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงหรือเพื่อให้เกิดความร่วมมือในการระงับเหตุการณ์ร้ายแรง หากหมดความจำเป็นต้องปล่อยตัวผู้นั้นไป เมื่อพิจารณาระยะเวลาที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองถูกควบคุมตัวจนถึงวันได้รับการปล่อยตัว จำนวน ๙ วัน นั้น การควบคุมตัวในช่วงเวลา ๗ วัน นับแต่วันจับกุมผู้ฟ้องคดีทั้งสอง เป็นการควบคุมซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก

พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๑๕ ทวิ ที่บัญญัติว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีเหตุอันควรสงสัยว่าบุคคลใดจะเป็นราชศัตรูหรือได้ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้ หรือ ต่อคำสั่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจกักตัวบุคคลนั้นไว้เพื่อการสอบถามหรือตามความจำเป็นของทางราชการทหารได้ แต่ต้องกักไว้ไม่เกินกว่า ๗ วัน ส่วนการควบคุมตัวผู้ฟ้องคดีทั้งสองที่เกินกว่า ๗ วันนับแต่วันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๕๑ อันเป็นวันที่มีการจับกุมและควบคุมตัวผู้ฟ้องคดีทั้งสอง จนถึงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ อันเป็นวันที่มีการปล่อยตัวผู้ฟ้องคดีทั้งสอง หลังจากที่นายมาละ เตชะ บิดาของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดปัตตานี ขอให้ปล่อยตัวผู้ฟ้องคดีทั้งสอง เป็นระยะเวลา ๒ วัน จึงเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้อำนาจโดยมีพฤติการณ์ที่ไม่นำพาต่อกฎหมายและละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ฟ้องคดีทั้งสองโดย ไม่มีอำนาจ หรือเกินสมควรแก่เหตุ เป็นการกระทำเกินจำเป็นในการป้องกันมิให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองกระทำการ หรือร่วมกระทำการใด ๆ อันจะทำให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงหรือเพื่อให้เกิดความร่วมมือ ในการระงับเหตุการณ์ร้ายแรง ทั้งการควบคุมตัวผู้ฟ้องคดีทั้งสอง มีการทำร้ายร่างกายต่อผู้ฟ้องคดีที่ ๑ โดยที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ไม่สามารถต่อสู้เพื่อป้องกันตนเองได้ เนื่องจากการทำร้ายร่างกายโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจเหนือผู้ฟ้องคดี ในการควบคุมตัวผู้ฟ้องคดีทั้งสอง เจ้าหน้าที่ของรัฐพึงต้องใช้ความระมัดระวังในการใช้มาตรการเท่าที่จำเป็น ดังนั้น เมื่อพิจารณาพฤติการณ์และความร้ายแรง แห่งการละเมิดของเจ้าหน้าที่ทหารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสอง เทียบกับความเสียหาย ที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับจากการถูกควบคุมตัว โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายต้องสูญเสียเสรีภาพ และได้รับทุกขเวทนาต่อจิตใจจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นควรกำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายในส่วนนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง เป็นจำนวนเงินคนละ ๕๐,๐๐๐ บาท ค่าเยียวยาความเสียหายต่อสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย ตามมาตรา ๓๒ ของรัฐธรรมนูญ นั้น เห็นว่า โดยที่มาตรา ๓๒ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย วรรคสอง บัญญัติว่า การทรมาน ทารุณกรรม หรือการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรม จะกระทำมิได้ แต่การลงโทษตามคำพิพากษาของศาล หรือตามที่กฎหมายบัญญัติไม่ถือว่าเป็นการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรมตามความ ในวรรคนี้ วรรคสาม บัญญัติว่า การจับและการคุมขังบุคคล จะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ วรรคสี่ บัญญัติว่า การค้นตัวบุคคลหรือการกระทำใดอันกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง จะกระทำมิได้ เว้นแต่มีเหตุตามที่กฎหมายบัญญัติ วรรคห้า บัญญัติว่า ในกรณีที่มีการกระทำซึ่งกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง ผู้เสียหาย พนักงานอัยการ หรือบุคคลอื่นใดเพื่อประโยชน์ของผู้เสียหาย มีสิทธิร้องต่อศาลเพื่อให้สั่งระงับหรือเพิกถอนการกระทำเช่นนั้น รวมทั้งจะกำหนดวิธีการตามสมควรหรือการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วยก็ได้ ข้อเท็จจริงในคดีนี้การที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำการควบคุมตัวผู้ฟ้องคดีเกินกว่าระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดโดยไม่มีเหตุจำเป็น และในระหว่างการควบคุมตัวมีการทำร้ายร่างกายผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ข้อเท็จจริงปรากฏตามรายงานสรุปข้อมูลทางการแพทย์จากสำเนาเวชระเบียนของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ หรือมีการกระทำด้วยวิธีการโหดร้ายต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองและบุคคลอื่นที่ถูกควบคุมพร้อมกัน ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นเพียงผู้ต้องสงสัยว่าจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับกลุ่มก่อความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และภายหลังผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับการปล่อยตัวโดยไม่มี การฟ้องร้องดำเนินคดีแต่อย่างใด

ซึ่งก่อนที่ศาลจะพิพากษาถึงที่สุดว่าผู้ใด มีความผิด รัฐธรรมนูญห้ามมิให้ปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนว่าเป็นผู้กระทำความผิด และโดยที่การสอบสวนหรือสอบถามผู้ฟ้องคดีทั้งสองต้องดำเนินการด้วยความรวดเร็ว ต่อเนื่อง เป็นธรรม กล่าวคือ ต้องสอบสวนให้ได้ความจริงว่าผิดหรือไม่ และไม่ใช่ว่าจะสอบสวนเพื่อเอาผิดแก่ผู้ฟ้องคดี ทั้งสองอย่างเดียวกัน โดยการควบคุมตัวหรือทำร้ายร่างกายเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองให้การรับสารภาพ และต้องกระทำการควบคุมภายในระยะเวลาอันเหมาะสม และความระมัดระวังในการใช้มาตรการเท่าที่จำเป็นในการทำหน้าที่เพื่อรักษาความสงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้อำนาจควบคุมตัวผู้ฟ้องคดีทั้งสองเกินความจำเป็นและทำร้ายร่างกายในระหว่างควบคุมตัว ถือว่าเป็นพฤติการณ์ที่ไม่นำพาต่อกฎหมาย และมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่มีอำนาจนอกเหนืออำนาจ หรือเกินสมควร แก่เหตุ เมื่อเทียบกับความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จากพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งการละเมิดที่เจ้าหน้าที่ทหารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กระทำต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสอง และการเยียวยาความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับ เห็นควรกำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายในส่วนนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคนละ ๑๐๐,๐๐๐ บาท สำหรับค่าเสียหายจากการเสื่อมเสียศักดิ์ศรี ถูกดูหมิ่นจากเพื่อนบ้านและเพื่อนนักศึกษา ทั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จัดการให้ชื่อเสียงของผู้ฟ้องคดีทั้งสองกลับคืนดีโดยจัดให้มีประกาศหนังสือพิมพ์ท้องถิ่น อย่างน้อยสองฉบับ ฉบับละสามวันติดต่อกัน หรือหนังสือชี้แจง หรือหนังสือเวียนถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับผู้ถูกฟ้องคดี โดยเฉพาะหน่วยงานในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้และสี่อำเภอในจังหวัดสงขลา และมหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา นั้น การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ทหารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แม้เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ประกาศใช้กฎอัยการศึก แต่เมื่อข้อเท็จจริงยังไม่ปรากฏชัดแจ้งหรือมีคำพิพากษาของศาลว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองกระทำความผิด หรือมีส่วนร่วมกับผู้ต้องหาตามหมายจับของศาลที่ถูกเจ้าหน้าที่ทหารควบคุมตัวมาด้วยกัน ในความผิดเกี่ยวกับเหตุความไม่สงบในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้แต่อย่างใด และผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นนักศึกษา กำลังศึกษาอยู่ที่มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา การดำเนินการจับและควบคุมตัวผู้ฟ้องคดีทั้งสองของเจ้าหน้าที่ทหารที่ได้กระทำรวมไปกับผู้ต้องหาตามหมายศาลในความผิดฐานก่อความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งมีการประกาศใช้กฎอัยการศึก อันถือเป็นความผิดออกจากรณีในพื้นที่ที่มีเหตุการณ์ความไม่สงบ เจ้าหน้าที่ทหารควรใช้ความรอบคอบและระมัดระวังในการปฏิบัติต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ประกอบกับ การดำเนินการจับและควบคุมตัวผู้ฟ้องคดีทั้งสองครั้งนี้ก็เป็นที่น่าประหลาดหลายในกลุ่มนักศึกษาด้วยกันและเพื่อนบ้าน มีผลกระทบต่อสิทธิส่วนบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง หรือความเป็นอยู่ส่วนตัว และต่อการดำรงชีวิตในสังคมของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง อันเป็นสิทธิที่กฎหมายรับรองและคุ้มครอง การกระทำดังกล่าวของเจ้าหน้าที่ทหาร ถือว่าเป็นการกระทำที่ละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับความเสียหาย เสื่อมเสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่น ถูกเกลียดชัง มีผลกระทบต่อดำรงอยู่ในพื้นที่อันเป็นภูมิลำเนา และการดำรงชีวิตในสถานศึกษาเป็นอย่างยิ่ง เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับการปล่อยตัวแล้ว คนที่ไม่รู้ความจริง หรือเพื่อนฝูงอาจต้องเข้าใจผิด หรือเกิดความหวาดระแวงว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นบุคคลที่มีพฤติกรรมตามที่ได้ยินได้ฟังมา ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสองจะต้องใช้เวลานาน

พอสมควรในการปรับตัวให้เข้ากับเพื่อนฝูงและเพื่อนบ้าน เพื่อให้เป็นที่ยอมรับเหมือนเดิม ประกอบกับข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่า เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีการกระจายข่าวหรือกระทำการใด เพื่อให้ชื่อเสียงของผู้ฟ้องคดีทั้งสองกลับมาเหมือนเดิมว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับการปล่อยตัวแล้วโดยมิได้ถูกดำเนินคดีแต่อย่างใด อันเป็นการกระทำตามสมควรเพื่อทำให้ชื่อเสียงของผู้ฟ้องคดีทั้งสองกลับคืนดีเช่นเดิม เพื่อเป็นการบรรเทาหรือเยียวยาความเสียหายในส่วนนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองควรได้รับความคุ้มครองและให้การช่วยเหลือสงเคราะห์ให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีเป็นที่ยอมรับของสังคม มีเพียงการทำบันทึกข้อความรับรู้การปล่อยตัวของเจ้าหน้าที่ทหารในวันปล่อยตัวที่ได้กระทำต่อหน้าพยาน ที่มีเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร ฝ่ายตำรวจ ฝ่ายปกครอง อาจารย์จากสถาบันการศึกษา และผู้นำท้องถิ่น ได้ลงชื่อรับทราบการปล่อยตัวไว้เป็นหลักฐานแนบท้ายบันทึก อันเป็นการรับรู้ในวงของเจ้าหน้าที่และอาจารย์ ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงพฤติการณ์และระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และสภาพความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับ เห็นควรกำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายในส่วนนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคนละ ๕๐,๐๐๐ บาท ส่วนค่าขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จัดการให้ชื่อเสียงของผู้ฟ้องคดีทั้งสองกลับคืนโดยประกาศหนังสือพิมพ์ท้องถิ่น หรือหนังสือเวียนถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับผู้ถูกฟ้องคดี โดยเฉพาะหน่วยงานในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดี นั้น โดยที่ความเสียหายดังกล่าวเป็นผลมาจากการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ที่มีเจตนาทำให้มีผลกระทบต่อชื่อเสียงของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง เมื่อกำหนดค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องออกค่าบังคับตามคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งสองในส่วนนี้ ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระเงิน แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จำนวน ๒๕๕,๐๐๐ บาท และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ จำนวน ๒๕๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ตั้งแต่วันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๕๒ ซึ่งเป็นวันฟ้องคดีเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ ทั้งนี้ ภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุด ส่วน ค่าขออื่นให้ยก และให้ยกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยบางส่วนพิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จำนวน ๓๐๕,๐๐๐ บาท และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ จำนวน ๒๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันฟ้องคดีเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ นอกจากนี้ แก้ให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๘๒๑/๒๕๕๙ระหว่าง นายเพิก น้อยนอนเมืองผู้ฟ้องคดี กองทัพบก ผู้ถูกฟ้อง ซึ่งเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติคดีนี้ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับการบรรจุเข้าเป็นอาสาสมัครทหารพรานในตำแหน่งพลยิงเครื่องยิงจรวด สังกัดผู้ถูกฟ้องคดี เมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๕๐ ตามคำสั่งกองทัพบกที่ ๔ ที่ ๒๓๙/๒๕๕๐ เรื่อง บรรจุบุคคลพลเรือนเข้าเป็นอาสาสมัครทหารพราน ลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๕๐ ต่อมา เมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๕๓ หน่วยเฉพาะกิจกรมทหารพรานที่ ๔๕ ได้จัดชุดพัฒนาสัมพันธ์จำนวน ๖ นาย รวมถึงผู้ฟ้องคดีให้เดินทางไปที่อำเภอเจาะไอร้อง จังหวัดนราธิวาส เพื่อร่วมประชุมกับหัวหน้าส่วนราชการในพื้นที่อำเภอเจาะไอร้อง โดยเดินทางด้วยรถยนต์กระบะขนาดเล็กขณะเดินทางถึงบริเวณสวนกล้วย บ้านยานิง หมู่ที่ ๒ ตำบลจวบ อำเภอเจาะไอร้อง จังหวัดนราธิวาส

กลุ่มผู้ก่อเหตุรุนแรงได้จุดชนวนระเบิดชนิดแสวงเครื่องโดยใช้ถังแก๊สปิกนิก น้ำหนักประมาณ ๑๐ กิโลกรัม ที่ลอบวางไว้ด้วยวิทยุสื่อสาร ทำให้เกิดระเบิดขึ้น แรงอัดของระเบิดทำให้ผู้ฟ้องคดีและกำลังพลอื่นอีก ๕ นาย ได้รับบาดเจ็บ โดยผู้ฟ้องคดีมีอาการหูอื้อ เจ็บหน้าอก และข้อเท้าปวด หน่วยเฉพาะกิจกรมทหารพรานที่ ๔๕ ได้นำตัวผู้ฟ้องคดีและกำลังพลอื่นอีก ๕ นาย ส่งโรงพยาบาล เจาะไอร็องเพื่อตรวจรักษา แต่แพทย์อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีกลับบ้านได้ หลังวันเกิดเหตุผู้ฟ้องคดีมีอาการเจ็บหูซ้าย จึงได้แจ้งด้วยวาจาให้ผู้บังคับบัญชาทราบถึงอาการดังกล่าว และขอรับการตรวจรักษาใหม่อีกครั้ง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่เคยสั่งให้กรมทหารพรานที่ ๔๕ นำผู้ฟ้องคดีไปตรวจรักษาเพิ่มเติมเลย ผู้ฟ้องคดีจึงตัดสินใจลาออกจากราชการและได้รับอนุมัติให้ลาออกจากราชการเพื่อประกอบอาชีพส่วนตัว ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๔ ตามคำสั่งกองทัพบก ที่ ๔ ที่ ๙๘/๒๕๕๔ เรื่อง ให้อาสาสมัครทหารพรานออกจากราชการ ลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๔ ต่อมา เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ผู้ฟ้องคดีมีอาการเจ็บหูซ้ายอย่างรุนแรง ในวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ผู้ฟ้องคดีจึงได้กลับเข้ารับการรักษาที่โรงพยาบาลเจาะไอร็องอีกครั้ง โดยมีนายแพทย์ คณศวรร รัตนนิธิกุล เป็นแพทย์ที่ทำการตรวจรักษาตามเอกสารใบรับรองแพทย์โรงพยาบาลเจาะไอร็อง ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ระบุรายละเอียดว่า มีอาการ มารับใบรับรองแพทย์ย้อนหลังเพื่อนำไปรับเงินเยียวยาเนื่องจากได้รับบาดเจ็บจากเหตุการณ์ระเบิดเมื่อวันที่ ๓ (ไม่ได้ระบุเดือนและปี) และในวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ผู้ฟ้องคดีเข้าไปรับการตรวจรักษาที่โรงพยาบาล ตา หู คอ จมูก โดยมีนายแพทย์ สุรศักดิ์ ไชยเพิ่ม เป็นแพทย์ที่ทำการตรวจรักษาตามเอกสารใบรับรองแพทย์โรงพยาบาล ตา หู คอ จมูก ลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๕ แพทย์มีความเห็นว่า ตรวจพบเยื่อหูซ้ายทะลุ ตรวจการได้ยิน (Audiogram) พบว่า มีการสูญเสียการนำเสียง และการได้ยินระดับ ๓ และในวันเดียวกันผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๕ เรื่อง ร้องเรียนขอรับเงินเยียวยา ถึงสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อขอรับความช่วยเหลือให้ได้รับเงินเยียวยา กรณีได้รับบาดเจ็บจากเหตุการณ์ระเบิดระหว่างปฏิบัติหน้าที่เมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๕๓ โดยสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้ส่งเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีดังกล่าว ตามใบนำส่งเรื่องร้องเรียน ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๕๕ รหัสเรื่อง นร๐๑๕๕๐๐๑๒๙๙๘ เรื่อง ขอความช่วยเหลือเพื่อขอรับเงินเยียวยากรณีได้รับบาดเจ็บจากเหตุการณ์ระเบิดระหว่างปฏิบัติหน้าที่ที่จังหวัดนราธิวาส เมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๕๓ ต่อมาสำนักงานเลขาธิการกองทัพบกได้มีหนังสือ ที่ กท ๐๔๐๐/๔๗๙๓ ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๕ เรื่อง ขอทราบข้อมูล ไปถึงผู้บัญชาการหน่วยเฉพาะกิจกรมทหารพรานที่ ๔๕ สอบถามข้อมูลกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ร้องทุกข์ขอรับการช่วยเหลือเงินเยียวยา เนื่องจากได้รับบาดเจ็บจากเหตุการณ์ระเบิดระหว่างปฏิบัติหน้าที่ เมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๕๓ ว่า ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับการเยียวยาจากการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ และหน่วยงานเคยดำเนินการให้ผู้ฟ้องคดีได้รับสิทธิอะไรไปบ้าง ต่อมาผู้อำนวยการกลุ่มประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการกองทัพบกได้มีหนังสือ ที่ กท๐๔๐๐.๓/๑๓๕๐ ลงวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๕๕ เรื่อง แจ้งผลการขอรับเงินเยียวยา ถึงเลขาธิการกองทัพบกแจ้งว่า กรณีของผู้ฟ้องคดีเป็นการบาดเจ็บเล็กน้อย จึงไม่มีสิทธิได้รับเงินเยียวยา เนื่องจากหลังจากเหตุการณ์เมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๕๓ ผู้ฟ้องคดียังคงปฏิบัติหน้าที่ได้ปกติโดยไม่มีอาการบาดเจ็บใด ๆ จนกระทั่งได้ลาออกจากราชการเมื่อเดือนเมษายน ๒๕๕๔ เลขาธิการกองทัพบกจึงได้มีหนังสือสำนักงานเลขาธิการกองทัพบก ที่ กท๐๔๐๐/๕๖๘๔ ลงวันที่

๑๙ กันยายน ๒๕๕๕ เรื่อง แจ้งผลการขอรับเงินเยียวยา ไปถึงผู้ฟ้องคดีว่า ตามที่ผู้ฟ้องคดีได้ส่งเรื่องร้องทุกข์ทางเว็บไซต์สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อรับเงินเยียวยาจากเหตุการณ์ระเบิดระหว่างปฏิบัติหน้าที่นั้น ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิได้รับเงินเยียวยาเนื่องจากในวันเกิดเหตุ หน่วยต้นสังกัดได้ส่งกำลังพลทุกนายที่ได้รับบาดเจ็บเข้าตรวจร่างกายที่โรงพยาบาลเจาะไอร้อง และแพทย์ได้รับรักษาตัวเฉพาะผู้ที่บาดเจ็บมาก ส่วนกรณีของผู้ฟ้องคดีไม่ได้พักรักษาตัวที่โรงพยาบาล และไม่มีใบรับรองแพทย์ จึงถือว่าบาดเจ็บเล็กน้อยไม่เข้าหลักเกณฑ์ได้รับเงินเยียวยา หลังจากนั้น ผู้บัญชาการหน่วยเฉพาะกิจกรมทหารพรานที่ ๔๕ ได้มีหนังสือ ที่ กท ๐๔๘๔.๖/๔๗๙ ลงวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๕๕ เรื่อง รายงานชี้แจงกรณี อส.ทพ. เพิก น้อยนอนเมือง ถึงเลขาธิการกองทัพบกแจ้งเรื่องให้ผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียน กรณีไม่ได้รับการช่วยเหลือเยียวยาเนื่องจากได้รับบาดเจ็บจากการปฏิบัติหน้าที่ว่า ตามหลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ของศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือเยียวยา สำหรับกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นผู้ได้รับผลกระทบกรณีบาดเจ็บได้กำหนดหลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือ ดังนี้ กรณีบาดเจ็บเล็กน้อยพักรักษาตัวในโรงพยาบาลไม่เกิน ๗ วัน ขอความช่วยเหลือได้ ๑๐,๐๐๐ บาท กรณีบาดเจ็บปานกลางพักรักษาตัวในโรงพยาบาล ๘ ถึง ๒๐ วัน ขอความช่วยเหลือได้ ๓๐,๐๐๐ บาท กรณีบาดเจ็บสาหัสพักรักษาตัวในโรงพยาบาลเกินกว่า ๒๐ วัน ขอความช่วยเหลือได้ ๓๐,๐๐๐ บาท ยกเว้นอาการบาดเจ็บที่เข้าตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๒๙๗ วรรคสอง (๓) เช่น สูญเสียแขนขาหรืออวัยวะสำคัญ ให้ขอความช่วยเหลือได้ ๕๐,๐๐๐ บาท ซึ่งกรณีของผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือเยียวยาจากศูนย์ปฏิบัติการเยียวยาจังหวัด เนื่องจากไม่ได้เข้าพักรักษาในโรงพยาบาลจึงไม่เข้าหลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้แต่อย่างใด ต่อมา เมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้ออกบัตรประจำตัวคนพิการให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยระบุว่า ผู้ฟ้องคดีมีความบกพร่องทางการได้ยินหรือสื่อความหมาย หูหนวก ผู้ฟ้องคดีได้เข้ารับการรักษาที่โรงพยาบาลเจาะไอร้องอีกครั้งหนึ่ง โดยมีนายแพทย์ นามศิริ ใบบอดุลย์ เป็นแพทย์ผู้ตรวจรักษาและออกใบรับรองแพทย์ (ประกอบการศึกษาให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ไม่สงบฯ) ลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ ว่า เกิดเหตุผู้ฟ้องคดีโดนระเบิดเมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๕๓ ทำให้หูอื้อ เจ็บหน้าอก ข้อเท้าบวม ความเห็นแพทย์ว่า ผู้ฟ้องคดีทุพพลภาพ (พิการ/เจ็บป่วยเรื้อรังเกินกว่า ๖ เดือน ไม่สามารถประกอบกิจ) จากเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้พิการหูหนวกทั้งสองข้าง ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินเยียวยาอาการบาดเจ็บให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๔,๐๐๐,๐๐๐ บาท ในระหว่างการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ไปถึงผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อขอความอนุเคราะห์ให้พิจารณาปลดพิจารณากรณีพิเศษให้แก่ผู้ฟ้องคดี สำนักงานเลขาธิการกองทัพบกได้มีหนังสือ ที่ กท ๐๔๐๐/๑๙๘๗ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๖ เรื่อง ขอให้หาหลักฐานทางการแพทย์เพิ่มเติมไปถึงผู้ฟ้องคดี ต่อมา ผู้บังคับการกรมทหารพรานที่ ๔๕ ได้มีหนังสือกรมทหารพรานที่ ๔๕ ที่ กท ๐๔๘๔.๖/๓๕๗ ลงวันที่ ๑๔ เมษายน ๒๕๕๖ เรื่อง ขอทราบข้อมูลเพื่อประกอบคดี ถึงผู้อำนวยการโรงพยาบาลเจาะไอร้อง ขอให้โรงพยาบาลเจาะไอร้องตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีนายแพทย์ นามศิริ ออกใบรับรองการตรวจรักษาผู้ฟ้องคดีโดยระบุว่า อาการหูหนวกของผู้ฟ้องคดี

เกิดจากเหตุการณ์ระเบิดเมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๕๓ นายแพทย์ นามศิริ ได้มีหนังสือโรงพยาบาล เจาะไอร้อง ที่ นธ ๐๐๓๒.๓๐๑/๔๕๙ ลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๖ เรื่อง ขี้แจงกรณีออก ใบรับรองแพทย์ นายเพิก น้อยนอนเมือง เมื่อวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ ถึงผู้บังคับการกรม ทหารพรานที่ ๔๕ ขี้แจงว่า นายแพทย์ นามศิริ ไม่ใช่แพทย์ที่ตรวจทำการรักษาผู้ฟ้องคดีในวันเกิดเหตุ รวมทั้งไม่มีบันทึกทางการแพทย์ของโรงพยาบาลกล่าวถึงอาการหูหนวกของผู้ฟ้องคดี และการ ออกใบรับรองแพทย์ฉบับลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี เพราะผู้ฟ้องคดีแสดง บัตรประจำตัวคนพิการเป็นเหตุให้เข้าใจผิดว่า ผู้ฟ้องคดีจะนำไปเบิกเงินค่าเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ จากเหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ จึงขอยกเลิกใบรับรองแพทย์ฉบับดังกล่าว ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า อาการหูหนวกในระดับ ๓ ของผู้ฟ้องคดีเป็นผลมาจากแรงอัดของระเบิด เมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๕๓ ถือเป็นกรณที่ได้รับบาดเจ็บในระดับที่สาหัส ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิได้รับ เงินเยียวยาจากผู้ถูกฟ้องคดีในอัตราที่กำหนดไว้สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับบาดเจ็บสาหัส จากกรณีเหตุการณ์ความไม่สงบในชายแดนภาคใต้ จำนวน ๕๐,๐๐๐ บาท การที่ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธ ไม่จ่ายเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีบาดเจ็บเล็กน้อยไม่มีหลักฐานทางการแพทย์รับรอง อาการบาดเจ็บตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติ เป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย และถือได้ว่าเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี และพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดี จ่ายเงินค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๓๔,๓๒๐ บาท ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ มี คำพิพากษาอันเป็นที่สุด ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น จึงได้อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดเป็นคดีอุทธรณ์คดีนี้ ในระหว่าง การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอถอนอุทธรณ์คำพิพากษาของ ศาลปกครองชั้นต้นทางไปรษณีย์ลงทะเบียนเมื่อวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ศาลปกครองสูงสุด ได้พิจารณาแล้ว อนุญาตให้ถอนอุทธรณ์ได้คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีต้องจ่ายเงิน เยียวยาผู้ได้รับผลกระทบสืบเนื่องจากสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้แก่ ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ เพียงใด พิเคราะห์แล้วเห็นว่า หลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจาก สถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกำหนด ประเภทความเสียหาย กลุ่มผู้ได้รับผลกระทบและจำนวนเงินที่ผู้ได้รับความเสียหายมีสิทธิ ได้รับความช่วยเหลือไว้ โดยกรณีและผู้ได้รับความเสียหายเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐถ้าเสียชีวิตมีสิทธิได้รับ ความช่วยเหลือ ๕๐๐,๐๐๐ บาท ถ้าทุพพลภาพมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือ ๕๐๐,๐๐๐ บาท ถ้าบาดเจ็บเล็กน้อย (พักรักษาตัวไม่เกิน ๗ วัน) มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือ ๑๐,๐๐๐ บาท ถ้าบาดเจ็บปานกลาง (พักรักษาตัว ๘ ถึง ๒๐ วัน) มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือ ๓๐,๐๐๐ บาท ถ้าบาดเจ็บสาหัส (พักรักษาตัวเกินกว่า ๒๐ วัน) มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือ ๓๐,๐๐๐ บาท ยกเว้น อาการบาดเจ็บที่เข้าตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๙๗ (๓) เช่น สูญเสียแขนขา หรือ อวัยวะสำคัญ มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือ ๕๐,๐๐๐ บาท เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ภายหลังจากเกิดเหตุ แพทย์อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีกลับหน่วยได้ แม้จะปรากฏตามใบรับรองแพทย์ของโรงพยาบาล ตา หู คอ จมูก ที่ออกโดยนายแพทย์ สุรศักดิ์ ไชยเพิ่ม เมื่อวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ว่า เยื่อหูซ้าย ของผู้ฟ้องคดีทะลุ เมื่อตรวจการได้ยินแล้วพบว่ามีการสูญเสียการนำเสียงและการได้ยินระดับ ๓ และเป็นความจริงว่า การได้ยินเสียงดังจากวัตถุระเบิดที่อยู่ใกล้เป็นเหตุให้เยื่อแก้วหูของคนเราซึ่งเป็น

เนื้อเยื่อบาง ๆ กันระหว่างหูชั้นนอกและหูชั้นกลางทะเล ทำให้มีอาการหูอื้อ ปวดหู และหากไม่ได้รับการรักษาอย่างถูกวิธีก็จะทำให้สูญเสียการนำเสียงและการได้ยินได้ แต่หากแรงระเบิดและเสียงระเบิดของระเบิดชนิดแสวงเครื่องโดยใช้ถังแก๊สปืนกิก น้ำหนักประมาณ ๑๐ กิโลกรัม ที่กลุ่มผู้ก่อเหตุรุนแรงได้ลอบวางไว้และจุดชนวนระเบิดเมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๕๓ เป็นเหตุทำให้เยื่อแก้วหูของผู้ฟ้องคดีทะเลจนสูญเสียการนำเสียงและการได้ยินระดับ ๓ ดังที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างมาในคำฟ้องจริงแรงระเบิดและเสียงระเบิดดังกล่าวก็น่าจะเป็นเหตุทำให้เยื่อแก้วหูของ พ.ท. บุญยัง ร.อ. จิรฤทธิ์ ส.ท. อนุศาสน์ อส.ทพ. บุญรอด และ อส.ทพ. ยุทธนา ซึ่งได้ร่วมเดินทางไปอำเภอเจาะไอร้องกับผู้ฟ้องคดีโดยรถยนต์กระบะคันเดียวกัน ทำให้กำลังพลเหล่านี้สูญเสียการนำเสียงและการได้ยินในระดับใดระดับหนึ่งด้วยเช่นกัน เป็นไปไม่ได้ที่แรงระเบิดและเสียงระเบิดดังกล่าว จะทำให้เยื่อแก้วหูของผู้ฟ้องคดีทะเลจนสูญเสียการนำเสียงและการได้ยินแต่เพียงผู้เดียว กรณีจึงยังไม่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า การที่เยื่อแก้วหูซ้ายของผู้ฟ้องคดีทะเลและการสูญเสียการนำเสียงและการได้ยินระดับ ๓ ตามที่นายแพทย์ สุรศักดิ์ ตรวจรักษาและระบุไว้ในใบรับรองแพทย์ลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ว่าเกิดจากแรงระเบิดและเสียงระเบิดของระเบิดชนิดแสวงเครื่องที่กลุ่มผู้ก่อเหตุรุนแรงได้ลอบวางไว้และจุดชนวนระเบิดด้วยวิทยุสื่อสารเมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๕๓ ไม่ได้เกิดจากสาเหตุอื่น เช่น การคะหุ เขี่ยหู หรือพยายามนำสิ่งแปลกปลอมออกจากหู ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ต้องจ่ายเงินเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบสืบเนื่องจากสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้แก่ผู้ฟ้องคดี การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี จำนวน ๓๔,๓๒๐ บาท ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่พิพากษาอันเป็นที่สุด นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีฟังขึ้น พิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นยกฟ้อง และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์ทั้งหมดแก่ผู้ถูกฟ้องคดี

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๓๐๙-๑๓๑๐/๒๕๕๙ ระหว่าง นายอิสมาแอ เตชะ ที่ ๑ กับนายอามีซี มานาก ที่ ๒ ผู้ฟ้องคดี กับ กองทัพบกที่ ๑ กับพวกรวม ๒ คน ผู้ถูกฟ้องคดีศาลปกครองสูงสุดพิพากษาให้กองทัพบกชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายให้แก่ นายอิสมาแอ เตชะ และนายอามีซี มานาก ในคดีนี้ศึกษาอายุลาถูกซ้อมทรมานและควบคุมตัวเกินกำหนด เหตุเกิดเมื่อปี ๒๕๕๑ รวม ๗ แสนกว่าบาท ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย จากกรณีที่ นายอิสมาแอ เตชะ และนายอามีซี มานาก อดีตนักศึกษามหาวิทยาลัยสถาบันราชภัฏยะลา ถูกเจ้าหน้าที่ทหารจับกุมและซ้อมทรมานในระหว่างถูกควบคุมตัวเพื่อมารับสารภาพอันจะนำไปสู่การถูกดำเนินคดีเกี่ยวกับความมั่นคง โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอัยการศึก โดยคดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษา ดังนี้กรณีจากการที่เจ้าหน้าที่ทหารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ใช้กำลังเข้าตรวจค้นเพื่อจับกุมบุคคลที่เป็นสมาชิกกลุ่มก่อความไม่สงบตามหมายจับของศาลในความผิดเกี่ยวกับเหตุความไม่สงบในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ นั้น เป็นไปเพื่อการระงับปราบปราม และรักษาความสงบเรียบร้อยให้เกิดแก่ประชาชนในพื้นที่ตามพระราชบัญญัติกฎหมายอัยการศึก พ.ศ.๒๕๕๗ แต่การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ ต้องกระทำเท่าที่จำเป็น เพื่อป้องกันมิให้บุคคลกระทำการหรือร่วมกระทำการใด ๆ อันจะทำให้เกิดเหตุร้ายแรงหรือเพื่อให้เกิดความร่วมมือในการระงับเหตุการณ์ร้ายแรง โดยคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพในชีวิตร่างกาย และเสรีภาพในการเดินทาง และเสรีภาพในการเลือกถิ่น

ที่อยู่ภายในราชอาณาจักรของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญไทยได้บัญญัติรับรองไว้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองถูกเจ้าหน้าที่ทหารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จับกุมและในขณะที่ควบคุมตัวมีการทำร้ายร่างกายนายอิสมาแอ เตชะ (ผู้ฟ้องคดีที่ ๑) ปรากฏตามหลักฐานสำเนาเวชระเบียนสอดคล้องกับ สำเนาภาพถ่ายที่บันทึกภายหลังจากการถูกปล่อยตัว การทำร้ายร่างกายในขณะที่ถูกควบคุมตัว โดยเจ้าหน้าที่ทหารจึงเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่มีเหตุอันสมควร หรือเกินกว่ากรณีจำเป็น เมื่อพิจารณาถึงพฤติการณ์และระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำละเมิด ของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และสภาพความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับ กำหนดให้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในส่วนนี้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นจำนวนเงิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท และค่ารักษาพยาบาลจำนวน ๕,๐๐๐ บาท และเมื่อไม่ปรากฏหลักฐานใด ๆ ว่าถูกเจ้าหน้าที่ทหารทำร้ายร่างกายในขณะที่ถูกควบคุมตัว จึงไม่อาจกำหนดค่าเสียหายในส่วนนี้ได้

กรณีจากการที่เจ้าหน้าที่ทหารควบคุมตัวผู้ฟ้องคดีทั้งสองตามกฎอัยการศึก มาตรา ๑๕ ทวิ ซึ่งให้อำนาจเจ้าหน้าที่ควบคุมตัวได้ไม่เกินกว่า ๗ วันนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า เจ้าหน้าที่ทหารได้ควบคุมตัวผู้ฟ้องคดีทั้งสองตั้งแต่วันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๕๑ ถึงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ รวมเป็นระยะเวลาทั้งสิ้น ๙ วัน ซึ่งเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ จึงเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้อำนาจโดยมีพฤติการณ์ที่ไม่นำพาต่อกฎหมายและละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับการควบคุมตัวโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายต้องสูญเสียเสรีภาพ และได้รับทุกขเวทนาต่อจิตใจจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ เห็นควรให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง เป็นเงินจำนวนคนละ ๕๐,๐๐๐ บาท การที่เจ้าหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ทำการควบคุมตัว ผู้ฟ้องคดีเกินกว่าระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดโดยไม่มีเหตุจำเป็น และการกระทำด้วยวิธีการโหดร้ายต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นเพียงผู้ต้องสงสัย ถือเป็นพฤติการณ์ที่ไม่นำพาต่อกฎหมาย เป็นการกระทำซึ่งกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายตามมาตรา ๓๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ เห็นควรกำหนดให้ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในส่วนนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง คนละ ๑๐๐,๐๐๐ บาท สำหรับค่าเสียหายจากการเสื่อมเสียศักดิ์ศรี ถูกดูหมิ่นจากเพื่อนบ้านและเพื่อนนักศึกษา เมื่อพินิจดูแล้วเห็นว่า แม้เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ทหารตามกฎหมายในการควบคุมตัวผู้ต้องหาตามหมายศาลในความผิดฐานก่อความไม่สงบในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ อันถือเป็นความผิดอุกฉกรรจ์ในพื้นที่ที่มีเหตุการณ์ความไม่สงบ เจ้าหน้าที่ทหารควรใช้ความรอบคอบและความระมัดระวังในการปฏิบัติต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ซึ่งการดำเนินการจับและควบคุมผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นที่ทราบแพร่หลายในกลุ่มนักศึกษาด้วยกันและเพื่อนบ้าน ย่อมมีผลกระทบต่อสิทธิส่วนบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง หรือความเป็นอยู่ส่วนตัว และต่อการดำรงชีวิตในสังคมของผู้ฟ้องคดีทั้งสองอันเป็นสิทธิที่กฎหมายรับรองและคุ้มครอง การกระทำดังกล่าวของเจ้าหน้าที่ถือว่าเป็นการกระทำละเมิด ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับความเสียหายเสื่อมเสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่น ถูกเกลียดชัง มีผลกระทบต่อ การดำรงอยู่ในพื้นที่อันเป็นภูมิลำเนาและการดำรงชีวิตในสถานศึกษาเป็นอย่างยิ่ง เมื่อได้รับการปล่อยตัว อาจก่อให้เกิดการเข้าใจผิดหรือเกิดความหวาดระแวงต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสอง เพื่อเป็นการบรรเทาหรือเยียวยาความเสียหายในส่วนนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง เห็นควรให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคนละ ๕๐,๐๐๐ บาท ดังนั้น พิพากษาให้กองทัพบก

(ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายให้แก่นายอิสมาแอ เตะ (ผู้ฟ้องคดีที่ ๑) จำนวน ๓๐๕,๐๐๐ บาท และนายอามีซี มานาก (ผู้ฟ้องคดีที่ ๒) จำนวน ๒๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันฟ้องคดีเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ ส่วนคำขออื่นให้ยก

คำพิพากษาศาลปกครองสงขลาที่ ๑๑๘/๒๕๕๙ ระหว่าง นายมะวาเห็ง มามะ ที่ ๑ นางรุมาฮ๊ะ มามะ ที่ ๒ ผู้ฟ้องคดี กองทัพบก ที่ ๑ สำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๒ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดีนี้สืบเนื่องจากเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติการปิดล้อมตรวจค้นในพื้นที่ ต.ลำใหม่ อ.เมือง จ.ยะลา เมื่อวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๕๕ และได้วิสามัญฆาตกรรม นายฟูกอน มามะ เยาวชอนอายุ ๑๗ ปี ซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ใกล้กับจุดเกิดเหตุโดยหลังการวิสามัญฆาตกรรม เจ้าหน้าที่อ้างว่าเป็นการยิงปะทะ เพราะพบปืนอาก้า ๑ กระบอก พร้อมซองกระสุนตอกอยู่ข้าง ๆ ศพ และมีลูกกระเบิดชนิดขว้าง แบบเอ็ม ๒๖ อยู่ในกระเป๋ากางเกง จำนวน ๑ ลูก แต่ต่อมาเมื่อมีการชันสูตรพลิกศพโดยศูนย์พิสูจน์หลักฐาน ๑๐ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้รับการยืนยันว่า ไม่พบสารพันธุกรรม หรือดีเอ็นเอ ของนายฟูกอน ที่ลูกกระสุนปืน ด้ามปืน และโกปิ่นที่พบอยู่ใกล้ศพ ส่วนลูกกระเบิดของกลางอยู่ในสภาพเสื่อม ใช้งานได้ ถึงแม้จะดึงสลักพร้อมหัวนิริภัยออกจากตัวลูกกระเบิดแล้วขว้างออกไป ก็ไม่สามารถทำการกระเปิดได้ เมื่อได้ประมวลถ้อยคำพยานบุคคล ประกอบกับพยานเอกสารหลักฐานทางราชการ รับฟังได้ว่า นายฟูกอนผู้ตาย ไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับขบวนการก่อการร้าย หรือกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบ อีกทั้งในสำนวนคดีก็ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงใด ๆ ที่แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์หรือความเกี่ยวข้องระหว่างนายฟูกอน กับบุคคลตามหมายจับตามที่เจ้าหน้าที่อ้าง อีกทั้งขณะถูกยิง นายฟูกอนยังศึกษาอยู่ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ ๕ ด้วย ขณะที่บาดเจ็บถูกยิงด้วยกระสุนปืน ก็เป็นบาดเจ็บจากการยิงเข้าที่กลางหลัง จึงยังไม่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะรับฟังได้ว่านายฟูกอนยิงปะทะกับเจ้าหน้าที่ศาลปกครองสงขลา จึงพิพากษาให้สำนักนายกรัฐมนตรี ชดใช้เยียวยาค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง เป็นค่าปลงศพ และค่าใช้จ่ายจำเป็นอย่างอื่นในการปลงศพ เป็นเงิน ๑๐๕,๕๐๐ บาท และค่าขาดไร้อุปการะตามกฎหมาย เป็นเงิน ๗๒๐,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงิน จำนวน ๘๒๕,๕๐๐ บาท พร้อมให้ยกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ การที่ศาลปกครองสงขลาส่งสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค ๔ ส่วนหน้า จ่ายชดเชยแก่ครอบครัวของนายฟูกอน มามะ เยาวชอน อายุเพียง ๑๗ ปี ที่ถูกเจ้าหน้าที่วิสามัญฆาตกรรม หลังไม่พบหลักฐานการยิงปะทะ และไม่มีข้อมูลยืนยันว่าผู้ตายเป็นแนวร่วมผู้ก่อความไม่สงบ คดีนี้ ศาลปกครองสงขลาได้ออกนั้งบัลลังก์อ่านคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๙ ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่รัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย นางรุมาฮ๊ะ มามะ มารดาของนายฟูกอน กล่าวว่า ยังจำชุดที่ลูกชายสวมใส่ก่อนออกจากบ้านและสภาพศพของลูกชายที่ถูกยิงกลางหลังติดตาอยู่จนถึงทุกวันนี้ แม้จะเสียใจอย่างยิ่งที่ต้องสูญเสียลูกชายไป แต่ก็พอทำให้เกิดความรู้สึกดีขึ้นมาได้บ้างเมื่อศาลมีคำพิพากษาว่าบุตรชายไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการก่อความไม่สงบ และพ้นข้อกล่าวหาในเรื่องอาวุธปืน และระเบิด มีรายงานว่า ก่อนฟ้องคดีปกครอง ครอบครัวของนายฟูกอนได้รับเงินเยียวยาจากศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ หรือ ศอ.บต. จำนวน ๕๐๐,๐๐๐ บาท

๓. คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๕๕๘/๒๕๕๙ระหว่าง เทศบาลตำบลตะลุงบัน ผู้ฟ้องคดีห้างหุ้นส่วนจำกัด เจริญทิพย์การโยธา กับพวกรวม ๓ คน ผู้ถูกฟ้องคดี คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นนิติบุคคลประเภทห้างหุ้นส่วนจำกัด มีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และที่ ๓ เป็นหุ้นส่วนผู้จัดการ และเป็นหุ้นส่วนจำพวกไม่จำกัดความรับผิด ต่อมา ผู้ฟ้องคดี (เทศบาลตำบลตะลุงบัน) ได้ทำสัญญาเมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ว่าจ้างให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก่อสร้างปรับปรุงถนนจำเนียร ตั้งอยู่ที่ตำบลตะลุงบัน อำเภอสายบุรี จังหวัดปัตตานี วงเงินค่าจ้าง ๒,๔๙๐,๐๐๐ บาท ระยะเวลา การก่อสร้าง ๑๕๐ วัน แบ่งเป็นห้างวดงาน มีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้คำประกันการปฏิบัติ ตามสัญญาโดยได้มอบหนังสือค้ำประกันลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ จำนวนเงิน ๑๒๔,๕๐๐ บาท แก่ผู้ฟ้องคดี ระหว่างการก่อสร้าง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๔๗ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่าขาดแคลนแรงงานและขอขยายระยะเวลาการทำงาน โดยอ้างเหตุการณ์ความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๗ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า หากครบกำหนดวันแล้วเสร็จของงานผู้ฟ้องคดีจะไม่ขยายเวลาการทำงานให้ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๔๗ และหนังสือลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๔๗ ขอขยายระยะเวลาการทำงานโดยอ้างเหตุเดิมอีก ระหว่างที่ผู้ฟ้องคดีพิจารณาหนังสือดังกล่าว กองทัพอากาศที่ ๔ ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๔๗ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หยุดดำเนินการ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รายงานตัวต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๗ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ขยายเวลาการทำงานให้ ทั้งเมื่อพิจารณาจากบันทึกของช่างควบคุมงานแล้วปรากฏว่าไม่มีการบันทึกเหตุการณ์ความไม่สงบ และไม่มีบันทึกเหตุการณ์แวดล้อมที่จะทำให้เชื่อได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่สามารถที่จะทำงานได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๗ ขอขยายระยะเวลาการทำงานอีกครั้ง จากนั้นผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำบันทึกตกลงต่อทำสัญญาก่อสร้างพิพาท เมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ โดยให้ ขยายเวลาแล้วเสร็จของงานจ้างออกไปอีก ๑๘๐ วัน และงดเว้นค่าปรับ ซึ่งต่อมากองทัพอากาศที่ ๔ ได้มีคำสั่ง ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๗ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินกิจการได้ตามปกติ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๔๘ แจ้งสงวนสิทธิ์ในการเรียกค่าปรับตามสัญญาและเร่งรัดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก่อสร้าง เมื่อครบกำหนดเวลา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระค่าปรับวันละ ๖,๒๒๕ บาท และได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๔๗ บอกละเลิกสัญญาจ้างต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับหนังสือเมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๔๘ แล้ว ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๔๘ บอกละเลิกสัญญาต่อผู้ฟ้องคดีเช่นกัน จากนั้นผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๔๙ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงที่ ๓ ชำระค่าปรับและค่าเสียหายจากการผิดสัญญาเป็นเงิน ๑,๘๔๕,๒๗๕ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามได้รับหนังสือเมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๙ และผู้ฟ้องคดียังได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๔๙ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ชำระเงินค้ำประกันสัญญาจำนวน ๑๒๔,๕๐๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้รับหนังสือเมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ ในส่วนงานตามสัญญาจ้างที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการไม่แล้วเสร็จนั้น ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญา ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๔๙ ว่าจ้าง ห้างหุ้นส่วนจำกัด อ. ดำเนินการต่อในวงเงินงบประมาณเดิม เป็นเงิน ๒,๔๙๐,๐๐๐ บาท แต่ได้ลดปริมาณงานที่จะก่อสร้าง ต่อมาห้างหุ้นส่วนจำกัด อ. ได้ทำงานแล้วเสร็จ

และได้ส่งมอบให้แก่ผู้ฟ้องคดีตรวจรับไว้เรียบร้อยแล้ว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองต้องรับผิดชอบ ค่าเสียหายจากการผิดสัญญา จึงนำคดีไปฟ้องต่อศาลขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงที่ ๓ ร่วมกันชดใช้เงิน จำนวน ๑,๘๖๘,๐๒๕.๒๐ บาท พร้อมทั้งดอกเบี้ย และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ชำระเงินค้ำประกันสัญญา จำนวน ๑๒๕,๙๗๘.๔๔ บาท พร้อมดอกเบี้ย เห็นว่า ระหว่างการก่อสร้าง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๔๗ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่าเกิดเหตุการณ์ความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ทำให้ขาดแคลนแรงงานและขอขยายระยะเวลาการทำงาน ผู้ฟ้องคดีได้พิจารณาแล้วแจ้งว่า ไม่ขยายระยะเวลาการทำงานให้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๔๗ และลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๔๗ ขอขยายระยะเวลาการทำงานด้วยเหตุเดิมอีก ผู้ฟ้องคดีพิจารณาแล้ว ไม่ขยายระยะเวลาการทำงานให้ ต่อมาผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำบันทึกตกลงต่อท้ายสัญญาก่อสร้างพิพาทขยายระยะเวลาตามสัญญาออกไปอีก ๑๘๐ วัน เพราะผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถูกกองทัพภาคที่ ๔ ให้ออกปฏิบัติการไว้อ่อน แต่เมื่อครบกำหนดระยะเวลาที่ขยายแล้วผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังทำงานไม่แล้วเสร็จ ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๔๗ บอกเลิกสัญญา โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือลงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๔๘ บอกเลิกสัญญาต่อผู้ถูกฟ้องคดีเช่นกัน เห็นได้ว่านับแต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการตามสัญญาพิพาท เป็นต้นมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ได้อ้างว่าเกิดเหตุการณ์ความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ทำให้ขาดแคลนแรงงาน จึงขอให้ผู้ฟ้องคดีขยายระยะเวลาการทำงานให้ ซึ่งผู้ฟ้องคดีไม่เห็นพ้องด้วย กรณีจึงเป็นข้อโต้แย้งเกี่ยวกับข้อกำหนดหรือการปฏิบัติตามสัญญา ซึ่งหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ขอที่จะเสนอให้ตั้งอนุญาโตตุลาการพิจารณาชี้ขาดตามข้อ ๑๙ ของสัญญาได้ แต่ไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดำเนินการดังกล่าว กระทั่งเมื่อผู้ฟ้องคดีได้บอกเลิกสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือบอกเลิกสัญญาโดยมีเงื่อนไขว่า ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่เป็นผู้ละทิ้งงานตามที่ทางราชการกำหนดเงื่อนไขไว้ และขอหนังสือค้ำประกันสัญญาคืน โดยไม่ได้กล่าวถึงการตั้งอนุญาโตตุลาการ ต่อมา ผู้ว่าราชการจังหวัดปัตตานีได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๔๘ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้ชี้แจงกรณีที่ไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาพิพาทได้ หากเป็นการกระทำที่ไม่มีเหตุผลอันสมควร ก็จะพิจารณาสั่งให้เป็นผู้ทำงานของทางราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๔๘ ชี้แจงกรณีดังกล่าว ผู้ว่าราชการจังหวัดปัตตานีจึงได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๙ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อ้างเหตุการณ์ความไม่สงบรับฟังได้ จึงไม่สั่งให้เป็นผู้ทำงาน แต่กรณีการคืนหลักประกันสัญญาและเบิกจ่ายเงินค่าผลงานที่ได้ทำไปแล้ว ให้เสนออนุญาโตตุลาการเพื่อพิจารณาชี้ขาด จึงเห็นได้ว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับทราบหนังสือดังกล่าวแล้ว หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีความประสงค์ที่จะระงับข้อพิพาทโดยวิธีการอนุญาโตตุลาการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขอที่จะเสนอตั้งอนุญาโตตุลาการฝ่ายตนได้ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้แสดงเจตนาว่าจะขอระงับข้อพิพาทด้วยอนุญาโตตุลาการ จึงเห็นได้ว่าคู่กรณีทั้งสองฝ่ายต่างไม่ประสงค์ที่จะใช้วิธีการทางอนุญาโตตุลาการในการระงับข้อพิพาท ผู้ฟ้องคดีจึงสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ โดยไม่ถือว่าต้องห้ามตามสัญญา เมื่อศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นฝ่ายผิดสัญญา การบอกเลิกสัญญาของผู้ฟ้องคดีจึงชอบแล้ว ซึ่งต่อมาในชั้นอุทธรณ์ไม่ปรากฏว่ามีคู่กรณีฝ่ายใดอุทธรณ์โต้แย้งในประเด็นดังกล่าว กรณีจึงต้องถือว่าประเด็นที่ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นฝ่ายผิดสัญญานั้น เป็นอันถึงที่สุดตามมาตรา ๗๓ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

จึงต้องรับผิดชอบผู้ฟ้องคดี สำหรับค่าปรับที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องรับผิดชอบต่อผู้ฟ้องคดี นั้น เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระค่าปรับอัตราวันละ ๖,๒๒๕ บาท จำนวน ๙๙ วัน คิดเป็นเงินทั้งสิ้น ๖๑๖,๒๗๕ บาท เมื่อพิจารณาความเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัดปัตตานีตามหนังสือลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๙ โดยให้เหตุผลว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่สามารถปฏิบัติงานตามสัญญาจ้างได้ เนื่องจากได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความไม่สงบใน ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้จริง และเห็นว่า กรณีเหตุการณ์ความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ น่าเชื่อว่าส่วนเป็นอุปสรรคแก่การดำเนินงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะไม่ได้รายงานปัญหาและอุปสรรคแก่ผู้ควบคุมงานของผู้ฟ้องคดี ตามข้อ ๑๓๒ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่เมื่อพิจารณาแล้วเห็นได้ว่า เหตุการณ์ไม่สงบดังกล่าวได้ดำเนินมาอย่างต่อเนื่อง มิได้มีลักษณะอย่างภัยธรรมชาติที่สามารถระงับถึงวันที่ เหตุการณ์ได้สิ้นสุดลงได้ เมื่อเหตุการณ์ข้างต้นเกิดขึ้นจริงและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ร้องขอ ผู้ฟ้องคดีก็ชอบที่จะขยายเวลาให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ แต่ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ขยายระยะเวลา หรือลดค่าปรับแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อพิจารณาถึงความเสียหายของผู้ฟ้องคดีคือการให้บริการสาธารณะที่ล่าช้าออกไป ประกอบกับพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้ว ถือได้ว่ามีเหตุผลอันสมควรที่ศาลจะลดค่าปรับให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยศาลปกครองชั้นต้นได้ลดค่าปรับให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ร้อยละ ๓๐ ของค่าปรับคงให้ชำระค่าปรับ เป็นเงิน ๔๓๑,๓๙๒.๕๐ บาท ซึ่งเห็นว่ามีความเหมาะสมและชอบด้วยเหตุผลแล้ว หลังจากบอกเลิกสัญญาพิพาทแล้ว ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญา ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๔๙ ว่าจ้าง ห้างหุ้นส่วนจำกัด อ. ก่อสร้างต่อจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในวงเงิน ๒,๔๙๐,๐๐๐ บาท แต่ได้ปริมาณงาน คุระบายน้ำผิวจราจรลดลง โดยผู้ฟ้องคดีเห็นว่าหากเข้าก่อสร้างงานจ้างตามสัญญาให้แล้วเสร็จ จะมีค่าเสียหายที่เป็นค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นในการทำงานต่อเป็นเงิน ๑,๒๒๙,๐๐๐ บาท เห็นว่า แม้ตามสัญญาพิพาทผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องรับผิดชอบในค่าเสียหายที่เกิดขึ้นรวมถึงค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นในการทำงานนั้นต่อให้แล้วเสร็จตามสัญญาก็ตาม แต่ก็ต้องเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ว่าจ้างให้บุคคลอื่นมาทำงานจนแล้วเสร็จ และเกิดค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นแล้ว ความเสียหายดังกล่าวจึงต้องเป็นความเสียหายที่ได้เกิดขึ้นจริง มิใช่เป็นการประมาณการความเสียหายที่เกิดขึ้นในอนาคต เมื่อผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ว่าจ้างให้บุคคลอื่นทำงานส่วนที่ขาดหายนั้นให้แล้วเสร็จ และเกิดค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจริง ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่มีสิทธิเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระค่าเสียหายในส่วนนี้ได้ที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ฟ้องคดี ยังมิได้ทำงานที่ขาดหายไปหรือว่าจ้างให้ผู้อื่นทำงานที่ขาดหายนั้นต่อ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิเรียกค่าเสียหายซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นสำหรับงานที่ขาดหายไปนั้น ชอบด้วยเหตุผลแล้ว เมื่อผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระค่าปรับภายใน ๗ วัน เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับหนังสือวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๙ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพิกเฉย จึงตกเป็นผู้ผิดนัดนับแต่วันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ ต้องชำระค่าปรับ จำนวน ๔๓๑,๓๙๒.๕๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปี นับแต่วันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และที่ ๓ ต้องร่วมชำระหนี้กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ด้วย ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ซึ่งเป็นผู้ค้าประกันฯ ต้องร่วมรับผิดชอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในจำนวนไม่เกินสัญญาการค้าประกันเป็นเงิน จำนวน ๑๒๔,๕๐๐ บาท ซึ่งเมื่อผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๔๙ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ชำระเงินภายใน ๓ วัน และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้รับหนังสือวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เพิกเฉย จึงตกเป็นผู้ผิดนัดนับแต่วันที่ ๗ กุมภาพันธ์

๒๕๔๙ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงต้องร่วมรับผิดชอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเงินจำนวน ๑๒๔,๕๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีของต้นเงินข้างต้น นับแต่วันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ เป็นต้นไป การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๒ และที่ ๓ ร่วมกันชำระเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน จำนวน ๔๓๑,๓๙๒.๕๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปี นับแต่วันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ร่วมรับผิดชอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในเงินจำนวน ๑๒๔,๕๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปี นับแต่วันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ จนกว่าจะชำระเสร็จสิ้น โดยให้ชำระภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วย พิพากษายืน

๔. คดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด : คดีพิพาทตามมาตรา ๑๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๕๒

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๔/๒๕๕๕ ระหว่าง พันตำรวจเอก ภูมิเพชร พิพัฒน์-เพ็ชรภูมิ ผู้ฟ้องคดีคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ถูกฟ้องคดี คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายกฟ้อง เนื่องจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีอาศัยอำนาจตามข้อ ๑๑ วรรคหนึ่ง ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดปัตตานี ตามคำสั่งศูนย์ปฏิบัติการตำรวจจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่ ๕๘๒/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๕ เรื่อง แต่งตั้งข้าราชการตำรวจ มีผลตั้งแต่วันที่ ๕ เมษายน ๒๕๕๕ ผู้ฟ้องคดีจึงขาดคุณสมบัติตามคำขอข้อ ๑๒ (๒) และ (๓) ของระเบียบฉบับเดียวกัน มติดังกล่าวจึงเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีที่ว่า แม้ผู้ฟ้องคดีจะย้ายไปรับราชการที่จังหวัดปัตตานี ผู้ฟ้องคดียังมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านเลขที่ ๑๔/๑๔ ถนนสุขยางค์ ตำบลสะเตง อำเภอเมืองยะลา จังหวัดยะลา และผู้ฟ้องคดีก็ยังคงมีความพร้อมในการปฏิบัติหน้าที่ได้ตลอดเวลา เนื่องจากระยะทางจากจังหวัดปัตตานีถึงจังหวัดยะลา มีระยะทางห่างกัน เพียง ๓๗ กิโลเมตร ใช้เวลาเดินทางไม่เกิน ๓๐ นาทีเท่านั้น จึงไม่อาจรับฟังได้ ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒๓๘/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดยะลา จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

บทบาทของศาลปกครองยะลาในการสนับสนุนหลักความชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองโดยศึกษาจากข้อกฎหมายและแนวคำพิพากษาแล้ว จะเห็นได้ว่า บทบาทของศาลปกครองยะลาซึ่งเป็นศาลปกครองชั้นต้นในการสนับสนุนหลักความชอบด้วยกฎหมายเพื่อให้การบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้มีอยู่หลายประการ จากตัวอย่างคดีพิพาทในศาลปกครอง จะเห็นได้ว่า หากเหตุพิพาทเกิดจากการใช้กฎหมายความมั่นคงโดยตรงกำหนดยกเว้นอำนาจศาลปกครองในการตรวจสอบไว้ คดีเหล่านี้ศาลปกครองจะไม่รับไว้พิจารณา แต่ถ้าเหตุพิพาทแม้จะไม่ใช่การกระทำเกิดจากการใช้กฎหมายความมั่นคงโดยตรง หากว่ามีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงแล้ว ศาลปกครองจะให้เหตุผลไว้เสมอ ส่วนในกรณีที่การกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่นั้น ศาลปกครองย่อมต้องชี้แจงน้ำหนักพยานหลักฐานเกี่ยวกับค่าเสียหายที่กำหนดไว้ ดังนั้น เมื่อจัดตั้งศาลปกครองยะลาขึ้น การใช้อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองยะลาจึงมีผลโดยตรง

ในการสนับสนุนหลักความชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ หากปรากฏเหตุพิพาทที่เกิดจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง และไม่ใช่วินิจฉัยที่ถูกต้องตามกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงแล้ว ศาลปกครองยะลาจะมีอำนาจใช้หลักความชอบด้วยกฎหมายมาพิจารณาคดีเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้อีกทางหนึ่งด้วย

บทบาทของศาลปกครองยะลาในการสนับสนุนให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง

ในหลักสากลนั้นการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายถือเป็นสิทธิในกระบวนการยุติธรรมประการสำคัญของประชาชนทุกคนและเป็นหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการให้ประชาชนได้รับสิทธินี้ ดังนั้น ประชาชนจึงมีสิทธิเรียกร้องให้รัฐจัดการให้ได้รับสิทธิ ได้รับความช่วยเหลือทางด้านกฎหมายที่ไม่เป็นเพียงหน้าที่ของรัฐในการจัดหาทนายความในการขึ้นศาลเท่านั้น แต่หมายถึงการให้ความรู้ ความตื่นตัวทางกฎหมาย และส่งเสริมให้ประชาชนมีการรวมกลุ่มกันเพื่อปกป้องสิทธิของตน สหประชาชาติได้มีหลักการและแนวปฏิบัติในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายกับคนพิการ เช่น เรื่องความเท่าเทียมในการเข้าถึงความช่วยเหลือทางด้านกฎหมาย คือใช้มาตรการพิเศษ เพื่อประกันให้มีการเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมายอย่างจริงจังสำหรับประชาชนโดยทั่วไป รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช ๒๕๖๐) ฉบับปัจจุบันได้บัญญัติรับรองสิทธิในกระบวนการยุติธรรมและความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐไว้ด้วย หรือแม้แต่สิทธิในการฟ้องคดีต่อศาล รายละเอียดปรากฏตามมาตราต่าง ๆ ดังนี้

มาตรา ๓ วรรคสอง รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม

มาตรา ๔ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง

ประชาชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน

มาตรา ๕ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

มาตรา ๒๕ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะกระทำการนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น

สิทธิหรือเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ แม้ยังไม่มีการตรากฎหมายนั้นขึ้นใช้บังคับ บุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพหรือจากการกระทำความผิดอาญาของบุคคลอื่น ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาหรือช่วยเหลือจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๒๗ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมือง อันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หรือเพื่อคุ้มครองหรืออำนวยความสะดวกให้แก่เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการหรือผู้ด้อยโอกาส ย่อมไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ตามวรรคสาม

มาตรา ๕๓ รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด

มาตรา ๖๘ รัฐพึงจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทุกด้านให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็วและไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร

เมื่อพิจารณาหลักการตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของทุกองค์กรของรัฐซึ่งรวมถึงศาลปกครองยะลาด้วยจึงต้องผูกพันต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งเรื่องการอำนวยความสะดวกนั้น ข้อ ๓๕ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดให้มีพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลปกครองแนะนำความสมบูรณ์ครบถ้วนของคำฟ้องแล้ว ดังนั้น ประชาชนทั่วไปที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจึงสามารถมาขอคำแนะนำหรือปรึกษาคดีก่อนฟ้องได้ ซึ่งศาลปกครองยะลาจะมีเจ้าหน้าที่คอยให้คำปรึกษาแนะนำคอยบริการประชาชน และโดยที่การฟ้องคดีต่อศาลปกครองไม่ต้องใช้ทนายความก็ได้ ผู้ฟ้องคดีสามารถทำคำฟ้องด้วยตนเองให้ถูกต้องตาม มาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อย่างไรก็ตามการฟ้องคดีปกครองโดยหลักไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่การฟ้องคดีขอให้สั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ให้เสียค่าธรรมเนียมศาลตามทุนทรัพย์ในอัตราตามที่ระบุไว้ในตาราง ๑ ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งสำหรับคดีที่มีคำขอให้ปลดเปลื้องทุกข์อันอาจคำนวณเป็นราคาเงินได้ ดังนั้น สภาพปัญหาจึงอาจเกิดขึ้น หากประชาชนไม่มีเงินเพียงพอที่จะชำระค่าธรรมเนียมศาล ในกรณีนี้ เจ้าหน้าที่จะต้องแนะนำให้ผู้ฟ้องคดีทำคำร้องขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล หรือแนะนำให้ไปที่สำนักงานยุติธรรมจังหวัดยะลา สังกัดกระทรวงยุติธรรม เพื่อขอรับการช่วยเหลือเงินสนับสนุนค่าธรรมเนียมศาล หรือขอรับการช่วยเหลือที่จะได้รับค่าใช้จ่ายในการช่วยเหลือทางกฎหมายหรือจัดหาทนายความว่าต่าง

แก้ต่างคดีให้ และเมื่อยื่นฟ้องคดีแล้ว ศาลก็จะตรวจความสมบูรณ์ครบถ้วนของคำฟ้อง หากเห็นว่าแก้ไขได้ ศาลจะสั่งให้แก้ไขตามข้อ ๓๗ วรรคสอง แห่งระเบียบดังกล่าวก็จะเป็นประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง

สรุป

ศาลปกครองยะลาซึ่งเป็นศาลปกครองชั้นต้น มีเขตอำนาจตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ ในการควบคุมการกระทำทางปกครองที่มีหลายลักษณะ ไม่ว่าจะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในการออกกฎ คำสั่ง คำสั่งทางปกครอง การกระทำอื่น คดีพิพาทเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ลักษณะคดีพิพาทที่ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครองยะลาได้แก่ ตามมาตรา ๙ วรรคสอง และคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน รวมทั้งคดีพิพาทที่มีลักษณะเป็นคดีแพ่ง คดีอาญา กระบวนการยุติธรรมทางอาญา การบังคับคดีแพ่ง เป็นต้น ส่วนลักษณะคดีพิพาทเกี่ยวกับความมั่นคงที่ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครองยะลาได้แก่กรณีการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๑๖ ของกฎอัยการศึก มาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ และมาตรา ๒๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ อย่างไรก็ตาม นอกเหนือจากกรณีทั้งสามแล้ว หากเป็นการใช้อำนาจทางปกครองที่เข้าลักษณะตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ ศาลปกครองยะลาย่อมมีอำนาจตรวจสอบ และการเยียวยาความเสียหายโดยการออกคำสั่ง บทบาทของศาลปกครองยะลาจึงสนับสนุนหลักความชอบด้วยกฎหมายเพื่อให้การบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้อีกทางหนึ่งด้วย นอกจากนี้ ศาลปกครองยะลายังมีบทบาทของในการสนับสนุนให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองกล่าวคือ การช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายถือเป็นสิทธิในกระบวนการยุติธรรมประการสำคัญของประชาชนทุกคนและเป็นหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการให้ประชาชนได้รับสิทธินี้ ดังนั้น ประชาชนจึงมีสิทธิเรียกร้องให้รัฐจัดการให้ได้รับสิทธิ ได้รับความช่วยเหลือทางด้านกฎหมายที่ไม่เป็นเพียงหน้าที่ของรัฐในการจัดหาทนายความในการขึ้นศาลเท่านั้น แต่หมายถึงการให้ความรู้ ความตื่นตัวทางกฎหมายและส่งเสริมให้ประชาชนมีการรวมกลุ่มกันเพื่อปกป้องสิทธิของตนด้วย ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดให้มีพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลปกครองแนะนำความสมบูรณ์ครบถ้วนของคำฟ้องแล้ว ดังนั้น ประชาชนทั่วไปที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย หรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจึงสามารถมาขอคำแนะนำหรือปรึกษาคดีก่อนฟ้องได้

หากประชาชนไม่มีเงินเพียงพอที่จะชำระค่าธรรมเนียมศาล ในกรณีนี้ เจ้าหน้าที่จะต้องแนะนำให้ผู้ฟ้องคดีทำคำร้องขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล หรือแนะนำให้ไปที่สำนักงานยุติธรรมจังหวัดยะลา สังกัดกระทรวงยุติธรรม เพื่อขอรับการช่วยเหลือเงินสนับสนุนค่าธรรมเนียมศาล หรือขอรับการช่วยเหลือที่จะได้รับค่าใช้จ่ายในการช่วยเหลือทางกฎหมายหรือจัดหาทนายความว่าต่างแก้ต่างคดีให้

บทที่ ๔
สภาพปัญหาการปฏิบัติหน้าที่ของศาลปกครองยะลา
เพื่อสนับสนุนความมั่นคงในสามจังหวัด
ชายแดนภาคใต้

สภาพปัญหาทางสังคมของจังหวัดชายแดนภาคใต้ในการปฏิบัติหน้าที่ของศาลปกครองยะลานั้นมีหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นด้านภาษา การไม่ทราบถึงสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง สภาพปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ของศาลปกครองยะลาเพื่อสนับสนุนความมั่นคงในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้นอาจปรากฏดังนี้

ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ภาษาในการฟ้องคดี

ภาษามลายูหรือภาษายาวีเป็นภาษาที่คนในแถบมลายูได้แก่ ชาวไทยมาเลเซีย อินโดนีเซีย ใช้พูดกันและเป็นภาษาหนึ่งของชนเผ่า จะแตกต่างกันไปบ้างตามสำเนียงของท้องถิ่น ภาษามลายูจะแบ่งเป็น ภาษามลายูถิ่น ใช้ตามแต่ละพื้นที่หรือสถานที่ซึ่งมีความเป็นเอกลักษณ์เฉพาะตัว และภาษามลายูกลาง ใช้อย่างแพร่หลายเพื่อติดต่อสื่อสารกัน ภาษา/อักษรยาวี นิยมใช้กันมากในจังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส และในรัฐกลันตัน มีวิวัฒนาการมาจากภาษาอาหรับ และมีบทบาทด้านดาราศาสตร์ด้วยโดยอักษรยาวี ใช้ตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์และวารสารรัฐกลันตันของประเทศมาเลเซีย ชาวไทยมุสลิมใน ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้จึงนิยมพูดภาษามลายูในชีวิตประจำวันมากกว่าภาษาไทย เนื่องจากจะพูดภาษาไทยในการสื่อสารไม่ค่อยชัด เพราะภาษามลายูเป็นภาษาที่มีมาตั้งแต่เกิด และเป็นภาษาที่บรรพบุรุษได้สืบทอดมา จึงทำให้พูดภาษาไทยไม่ชัด คนสมัยก่อนไม่ได้เรียนหนังสือจึงไม่รู้ภาษาไทย และไม่ส่งเสริมให้ลูกหลานเรียนสูง ๆ อีกทั้งผู้สูงอายุจะไม่นิยมให้คนรุ่นใหม่พูดภาษาไทย เนื่องจากภาษาไทยไม่ได้แสดงความเป็นชาวมลายูตามความเชื่อ นั่นเอง แต่ทั้งนี้ในการสื่อสารในชีวิตประจำวันของชาวไทยมุสลิมในปัจจุบัน แม้ว่าส่วนใหญ่จะใช้ภาษามลายูซึ่งเป็นภาษาถิ่นดั้งเดิมในการสื่อสาร แต่เมื่อติดต่องานราชการก็จะใช้ภาษาไทยสำหรับการสื่อสารด้วย ซึ่งถือเป็นวัฒนธรรมผสมในกลุ่มชุมชนที่สามารถปรับเข้าหากันได้อย่างลงตัว แม้กระนั้นประชาชนในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้อีกยังคงคุ้นเคยกับภาษามลายู จึงไม่สามารถใช้ภาษาไทยได้อย่างถูกต้องเพื่อสื่อสารกับภาครัฐ ซึ่งรวมถึงการฟ้องคดี และเมื่อสภาพปัญหาที่เกิดจากภาษาที่ใช้สื่อสารเป็นอุปสรรคในเบื้องต้นในการติดต่อกับส่วนราชการ จึงทำให้การติดต่อขอรับบริการจากภาครัฐในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับบริการสาธารณะ ไม่อาจกระทำได้อย่างเต็มที่ จึงทำให้การยื่นคำร้องค่าชดเชยต่าง ๆ ไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ แม้ว่าจะมีกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการบังคับใช้

แต่ความเข้าใจของประชาชนก็ยังไม่ชัดเจน เนื่องจากปัญหาเรื่องอุปสรรคและข้อจำกัดทางภาษานี้ จึงทำให้การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองการทำหนังสือให้ส่วนราชการปฏิบัติหน้าที่ และการกรอกแบบคำร้องคำขอต่าง ๆ ที่ส่วนราชการกำหนดขึ้น จึงเกิดขึ้นได้ยาก

โดยที่ข้อ ๙ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดไว้ว่า บรรดากระบวนพิจารณาตลอดจนการพิพากษา หรือการมีคำสั่งในคดีปกครอง ซึ่งศาลเป็นผู้ทำนั้น ให้ทำเป็นภาษาไทยบรรดาเอกสาร หรือพยานหลักฐานของคู่กรณีหรือของบุคคลใด ๆ หรือที่ศาลหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลได้ทำขึ้น ซึ่งประกอบเป็นสำนวนคดีนั้น ให้ทำเป็นภาษาไทย ในกรณีที่เอกสารหรือพยานหลักฐานที่ส่งต่อศาล ได้ทำขึ้นเป็นภาษาต่างประเทศ ให้ศาลสั่งให้คู่กรณีหรือบุคคลที่ส่ง จัดทำคำแปลทั้งฉบับหรือเฉพาะแต่ส่วนสำคัญ โดยมีค่าธรรมเนียมเพื่อแนบไว้กับเอกสารหรือพยานหลักฐานนั้น ในกรณีที่คู่กรณีหรือบุคคลที่มาศาลไม่เข้าใจภาษาไทย หรือเป็นใบ้หรือหูหนวกและอ่านเขียนหนังสือไม่ได้ ให้คู่กรณีฝ่ายที่เกี่ยวข้องจัดหาล่ามจึงเห็นได้ว่า ในการพิจารณาคดีปกครองนั้นต้องใช้ภาษาไทยเป็นหลัก และเป็นหน้าที่ของคู่กรณีที่ต้องดำเนินกระบวนพิจารณาโดยทำเป็นภาษาไทย ปัญหาและอุปสรรคประการนี้ จึงส่งผลโดยตรงต่อการฟ้องคดีปกครอง ซึ่งแม้ผู้ฟ้องคดีสามารถฟ้องคดีด้วยตนเองได้ แต่รูปแบบของคำฟ้องนั้นก็ต้องเป็นไปตามกฎหมาย กล่าวคือ คำฟ้องคดีปกครองต้องเป็นไปตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คำฟ้องให้ใช้ถ้อยคำสุภาพและต้องมี (๑) ชื่อและที่อยู่ของผู้ฟ้องคดี (๒) ชื่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี (๓) การกระทำทั้งหลายที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามสมควรเกี่ยวกับการกระทำความผิด (๔) คำขอของผู้ฟ้องคดี (๕) ลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดี ถ้าเป็นการยื่นฟ้องคดีแทนผู้อื่นจะต้องแนบใบมอบฉันทะให้ฟ้องคดีมาด้วย วรรคสองบัญญัติว่า คำฟ้องใดมีรายการไม่ครบตามวรรคหนึ่ง หรือไม่ชัดเจน หรือไม่อาจเข้าใจได้ให้สำนักงานศาลปกครองให้คำแนะนำแก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องนั้นให้ถูกต้อง ในการนี้ให้ถือว่าวันที่ยื่นฟ้องครั้งแรกเป็นหลักในการนับอายุความ วรรคสาม บัญญัติว่า ในกรณีที่มีผู้ประสงค์จะฟ้องคดีปกครองหลายคนในเหตุเดียวกัน บุคคลเหล่านั้นอาจยื่นคำฟ้องร่วมกันเป็นฉบับเดียว โดยจะมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีคนใดเป็นผู้แทนของผู้ฟ้องคดีทุกคนในการดำเนินคดีต่อไปก็ได้ ในกรณีเช่นว่านี้ให้ถือว่ากรกระทำของผู้แทนผู้ฟ้องคดีในกระบวนพิจารณาผูกพันผู้ฟ้องคดีทุกคน วรรคสี่ บัญญัติว่า การฟ้องคดีไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่การฟ้องคดีขอให้สั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ให้เสียค่าธรรมเนียมศาลตามทฤษฎีในอัตราตามที่ระบุไว้ในตาราง ๑ ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง สำหรับคดีที่มีคำขอให้ปลดเปลื้องทุกข์อันอาจคำนวณเป็นราคาเงินได้ วรรคห้า บัญญัติว่า ในการดำเนินกระบวนพิจารณา คู่กรณีจะดำเนินการทั้งปวงด้วยตนเองหรือจะมอบอำนาจให้ทนายความหรือบุคคลอื่น ซึ่งมีคุณสมบัติตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดกำหนดเพื่อฟ้องคดีหรือดำเนินการแทนได้กรณีที่ประชาชนทั่วไปจะทำความเข้าใจในการเขียนคำฟ้องอธิบายถึงการกระทำทั้งหลายที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามสมควรเกี่ยวกับการกระทำความผิดดังกล่าว รวมทั้งมีคำขอถูกต้องตามรูปแบบของคำฟ้องนั้น จะต้องมีความเข้าใจภาษาไทยในระดับอ่านออกเขียนได้ในระดับที่สามารถสื่อสารได้ถูกต้องจึงจะทำให้เขียนคำฟ้องได้

ถูกต้อง ปัญหาในกรณีนี้อาจเกิดขึ้นเนื่องจากประชาชนรุ่นก่อนส่วนมากยังคงใช้ภาษามลายูหรือภาษายาวีในชีวิตประจำวัน อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน ระบบการศึกษาภาคบังคับได้กระจายไปค่อนข้างจะทั่วถึง จึงทำให้คนรุ่นใหม่สามารถใช้ภาษาไทยได้อย่างถูกต้องและสามารถสื่อสารกับเจ้าหน้าที่ของศาลปกครองในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้มากขึ้น

การแนะนำให้ประชาชนทราบถึงสิทธิหน้าที่ก่อนฟ้องคดีและเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

ตามที่ได้ศึกษามาแล้วในบทที่ ๓ เกี่ยวกับบทบาทของศาลปกครองยะลาในการสนับสนุนให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองจึงทราบว่า การช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายถือเป็นสิทธิในกระบวนการยุติธรรมประการสำคัญของประชาชนทุกคนและเป็นหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการให้ประชาชนได้รับสิทธินี้ ซึ่งรวมถึงการให้ความรู้ทางกฎหมายเพื่อประกันการเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๖๐) ได้บัญญัติรับรองสิทธิในกระบวนการยุติธรรมและความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐไว้ รวมถึงสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลด้วย โดยเฉพาะมาตรา ๖๘ ที่กำหนดให้รัฐพึงจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทุกด้านให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็วและไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร และข้อ ๓๕ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดให้มีพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลปกครองแนะนำความสมบูรณ์ครบถ้วนของคำฟ้องแล้ว ดังนั้น ประชาชนทั่วไปที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย หรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย จึงสามารถมาขอคำแนะนำหรือปรึกษาคดีก่อนฟ้องได้ ซึ่งศาลปกครองยะลาจะมีเจ้าหน้าที่คอยให้คำปรึกษาแนะนำคอยบริการประชาชน และโดยที่การฟ้องคดีต่อศาลปกครองไม่ต้องใช้ทุนความก็ได้ ผู้ฟ้องคดีสามารถทำคำฟ้องด้วยตนเองให้ถูกต้องตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ส่วนการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลนั้น หากประชาชนไม่มีเงินเพียงพอที่จะชำระค่าธรรมเนียมศาล เจ้าหน้าที่สามารถแนะนำให้ผู้ฟ้องคดีทำคำร้องขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล หรือแนะนำให้ไปที่สำนักงานยุติธรรมจังหวัดยะลา สังกัดกระทรวงยุติธรรม เพื่อขอรับการช่วยเหลือต้องคืนเงินสนับสนุนค่าธรรมเนียมศาล หรือขอรับการช่วยเหลือที่จะได้รับค่าใช้จ่ายในการช่วยเหลือทางกฎหมายหรือจัดหาทนายความว่าต่างแก้ต่างคดีให้ เพื่อประโยชน์ในการให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง

สำหรับรายละเอียดในการแนะนำให้ประชาชนทราบถึงสิทธิหน้าที่ก่อนฟ้องคดีและเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมนั้น ปัญหาประการที่สำคัญคือการแนะนำให้ประชาชนทราบถึงเขตอำนาจศาลปกครองยะลา และเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง กล่าวคือ การแนะนำเกี่ยวกับลักษณะ และประเภทของคดีปกครอง ตัวความหรือคู่กรณีที่สามารถยื่นฟ้องคดีหรือถูกฟ้องคดีได้ และกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้ โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการ

ดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนดเป็นต้น โดยสามารถแยกอธิบายได้ดังนี้

๑. คดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองยะลา

ศาลปกครองยะลาเป็นศาลปกครองชั้นต้น คดีพิพาทที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาจึงเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง ซึ่งแบ่งประเภทคดีได้เป็น ๖ ประเภท คือ

๑.๑ คดีพิพาทเกี่ยวกับกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑))

คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมหรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ วัตถุประสงค์จึงอาจแยกพิจารณาได้ ๓ ประเภท คือ

๑.๑.๑ กฎ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ ได้ให้ความหมายของ “กฎ” ไว้ว่า “กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ เช่น การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตอุทยานแห่งชาติทับที่ดินของราษฎร หนังสือเวียนของกระทรวงการคลังเกี่ยวกับสิทธิการเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านที่ได้กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้าน พ.ศ. ๒๕๒๗ (คำสั่งที่ ๑๑๘/๒๕๔๔) เป็นต้น

๑.๑.๒ คำสั่งทางปกครอง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ ได้ให้ความหมายของ “คำสั่งทางปกครอง” หมายถึง การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้งรับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิ หรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการการอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ ตัวอย่างได้แก่ การเพิกถอนหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเวชกรรม หรือวิชาชีพอื่น คำสั่งเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการ คำสั่งเกี่ยวกับสวัสดิการของข้าราชการ เจ้าพนักงานที่ดินออกโฉนดที่ดินหรือสั่งระงับการออกโฉนดที่ดิน (คำสั่งที่ ๑๙๔/๒๕๔๕)

๑.๑.๓ การกระทำอื่นใด ประกอบไปด้วย

๑.๑.๓.๑ ปฏิบัติการทางปกครอง คือ การใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งด้วยการใช้แรงทางกายภาพ เช่น เจ้าพนักงานทำงานใช้รถยกรถยนต์ที่จอดบริเวณห้ามจอดเจ้าพนักงานท้องถิ่นรื้ออาคารที่ก่อสร้างหรือตัดแปลงโดยผิดกฎหมาย

๑.๑.๓.๒ การจัดทำบริการสาธารณะ เช่น การพิจารณาเกี่ยวกับการกำหนด เงื่อนไข และกำหนดจุดก่อสร้างสะพานลอยคนเดินข้าม เป็นต้น

๑.๒ คดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒))

คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แยกพิจารณาได้ดังนี้

๑.๒.๑ คดีพิพาทเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

การละเลยต่อหน้าที่ หมายความว่า มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ต้องปฏิบัติ แต่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกลับเพิกเฉยไม่ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว เช่น

การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ยินยอมให้เจ้าหน้าที่กรมการขนส่งทางบกทำการเปรียบเทียบปรับ เจ้าหน้าที่กรมการขนส่งทางบกจึงได้ยึดใบอนุญาตขับขี่แต่ไม่ดำเนินการส่งเรื่องไปให้พนักงานสอบสวนดำเนินการต่อไป เป็นการละเลยต่อหน้าที่ (คำสั่งที่ ๑๑๓/๔๔ (ป))

แม้คดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินจะอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม แต่กรณีการขอจดทะเบียนการได้มาโดยการครอบครองที่ดิน หน่วยงานทางปกครองมีหน้าที่ต้องดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบ เมื่อไม่ได้ดำเนินการหรือสั่งการใดๆ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ (คำสั่งที่ ๖๐๘/๔๔)

เอกชนร้องขอใบอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบเรื่องดังกล่าวไม่พิจารณาคำขอหรือไม่ดำเนินการใดๆ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ (คำสั่งที่ ๑๒๑/๔๖)

ข้อสังเกต ถ้าไม่ใช่หน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติก็ไม่ใช่คดีปกครอง เช่น การก่อสร้างสะพานลอยในพื้นที่ทางสาธารณประโยชน์ที่ผู้ฟ้องคดีใช้ประกอบการค้า โดยไม่ดำเนินการหาพื้นที่ทดแทนให้ตามที่ตกลงกันไว้ทำให้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายไม่มีพื้นที่ประกอบการค้า แต่การจัดหาพื้นที่ให้ราษฎรประกอบการค้าในบริเวณที่เป็นทางสาธารณประโยชน์มิใช่หน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่รัฐต้องปฏิบัติจึงมิใช่คดีปกครอง (คำสั่งที่ ๑๓๔/๔๗)

๑.๒.๒ คดีพิพาทเกี่ยวกับปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

การปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร หมายความว่า กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติ และได้ปฏิบัติหน้าที่นั้นแล้ว แต่ใช้ระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่นั้นนานกว่าปกติวิสัยที่จะพึงใช้กัน เช่น

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์เงินค่าทดแทนที่ดิน และแจ้งผลการพิจารณาภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด (คำสั่งที่ ๑๐๕/๔๕ ที่ ๓๔๓/๔๕ และที่ ๔๔๔/๔๕)

ผู้ฟ้องคดียื่นคำขออออกโฉนดที่ดินเป็นระยะเวลากว่า ๑ ปี เจ้าพนักงานที่ดินไม่ออกโฉนดที่ดินให้ ทั้งที่ได้มีการตรวจสอบแล้วว่าที่ดินไม่ได้อยู่ในที่สาธารณะ (คำสั่งที่ ๑๕๔/๔๕ และที่ ๑๕๖/๔๕)

ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอต่อเจ้าหน้าที่พนักงานที่ดินเพื่อการออกเอกสารสิทธิในที่ดินมือเปล่า แม้ไม่มีเอกสารใด ๆ เกี่ยวกับที่ดิน เจ้าพนักงานที่ดินชอบที่จะดำเนินการตามขั้นตอนเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิ แต่เจ้าพนักงานที่ดินไม่ดำเนินการออก น.ส.๓ (คำสั่งที่ ๕๔/๔๕ และที่ ๔๐๖/๔๖)

ปัจจุบัน พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มีแก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ให้เพิ่มมาตรา ๓๙/๑ ว่าด้วยระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครอง โดยมีสาระสำคัญเป็นการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและตามคำขอของคู่กรณีให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำขอและเอกสารถูกต้องครบถ้วน เว้นแต่จะมีกฎหมายหรือกฎหมายกำหนดระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้นไว้เป็นอย่างอื่น ดังนั้น หากเจ้าหน้าที่ได้รับคำขอและเอกสารถูกต้องครบถ้วนไม่ออกคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือให้แล้วเสร็จย่อมเป็นคดีพิพาทประเภทนี้ได้

๑.๓ คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)

การกระทำละเมิด คือ การกระทำใด ๆ ต่อบุคคลอื่นโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ เป็นเหตุให้บุคคลอื่นได้รับความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๒๐ อย่างไรก็ตาม คดีละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองจะต้องเข้าเงื่อนไข ๒ ประการ คือ (๑) เป็นคดีหรือข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการปฏิบัติหน้าที่ในทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และ (๒) เป็นคดีหรือข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการปฏิบัติหน้าที่อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร โดยแยกพิจารณาดังนี้

๑.๓.๑ คดีละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย กฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นฯ

๑.๓.๑.๑ คดีละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย

การทางพิเศษแห่งประเทศไทยมีอำนาจหน้าที่ในการสร้าง บำรุงและรักษาทางพิเศษ และตามสัญญาระหว่างทางพิเศษแห่งประเทศไทยกับบริษัท ทางด่วนกรุงเทพเหนือ จำกัด ยังกำหนดให้มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือผู้ใช้ทางด่วน เมื่อการก่อสร้างทางด่วนสร้างความเดือดร้อนจนมีหนังสือร้องเรียนให้ทางพิเศษแห่งประเทศไทยแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ ที่เกิดจากการก่อสร้างแต่ไม่อาจแก้ไขได้ ถือว่าความเสียหายเป็นผลโดยตรงจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของทางพิเศษแห่งประเทศไทย (คำวินิจฉัยที่ ๓๓/๒๕๕๕)

การที่สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท ทำการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง และพืชผลทางการเกษตรเพื่อดำเนินการขุดลอกคลองตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้แล้วก่อให้เกิดความเสียหาย เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครอง อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (คำสั่งที่ ๖๑๘/๔๕)

การที่กรมทางหลวงทำการก่อสร้างทางหลวงแผ่นดินเป็นการใช้อำนาจโดยเฉพาะตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ หากการกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหาย เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครอง อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (คำสั่งที่ ๑๕๙/๔๖ (ป))

การที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้ว่าจ้างให้บริษัทเอกชนดำเนินการถมดินบริเวณหนองน้ำสาธารณะ ทำให้ปิดกั้นถนนและทางน้ำที่ใช้สัญจรจนเกิดน้ำท่วมขังถือเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (คำสั่งที่ ๑๘๗/๔๖)

การที่การประปาส่วนภูมิภาคเข้าไปสร้างเสาพร้อมคานคอนกรีตและวางท่อประปาผ่านที่ดินของเอกชนที่ไม่ได้ถูกเวนคืน เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (คำสั่งที่ ๒๕๒/๔๖)

การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอาศัยอำนาจของนายอำเภอกระทำการรื้อถอนรั้วของผู้ฟ้องคดีออกจากที่พิพาทซึ่งเป็นที่สาธารณประโยชน์เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย คดีพิพาทจึงเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (คำสั่งที่ ๔๐๗/๔๖)

แม้การขายทอดตลาดที่ดินของเจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นการดำเนินการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลในคดีแพ่ง การที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าเจ้าพนักงานบังคับคดี จัดทำประกาศขายทอดตลาดโดยระบุคุณสมบัติเกี่ยวกับลักษณะที่ดินและที่ตั้งไม่ตรงตามตำแหน่งที่ตั้งของที่ดินในแผนที่ ซึ่งเป็นการอ้างว่าเจ้าพนักงานบังคับคดีกระทำการโดยประมาทเลินเล่อ และไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (คำสั่งที่ ๕๓๙/๔๖)

การที่หัวหน้าทางหลวงชนบทผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐสังกัดกรมทางหลวงชนบท มีอำนาจหน้าที่กำกับตรวจตราและควบคุมทางหลวงชนบทตามพระราชบัญญัติทางหลวง อนุญาตให้อำเภอทำการขุดคลองส่งน้ำในแนวเขตทางริมถนนตามที่ได้ร้องขอ ถือว่าเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายในการควบคุมทางหลวงชนบท เมื่อการขุดคลองทำให้เกิดความเสียหายน้ำท่วมนาข้าว และนำเครื่องมือเข้าไปทำนาไม่ได้ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (คำสั่งที่ ๓๑๐/๔๗)

การที่กรุงเทพมหานครซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดให้มีถนน ยอมรับว่าที่พิพาทเป็นของผู้ฟ้องคดีและกรุงเทพมหานครก็ได้โต้แย้งกรรมสิทธิ์ ทั้งยังกำหนดค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีด้วย แต่กำหนดแนวถนนสำหรับเลี้ยวรถเข้าไปในที่พิพาท เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะสำเร็จลุล่วงไปได้ จึงเป็นการใช้อำนาจทางปกครองที่มีอยู่ มิใช่เป็น

การปฏิบัติหน้าที่ตามปกติ เมื่อการจัดให้มีถนนของผู้ผูกฟองคืดซึ่งเป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ผูกคืด จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๔๖)

การที่องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบกอันเป็นการจัดระบบบริการสาธารณะ ได้ดำเนินการขุดลอกคูระบายน้ำและกำหนดจุดทำสะพานข้าม ถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายในการจัดระบบบริการสาธารณะ เมื่อก่อให้เกิดความเสียหายหรือกระทบกระเทือนสิทธิของผู้ผูกคืดจึงเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานทางปกครอง นอกจากนี้ การที่ผู้ผูกคืดมีคำขอให้ผู้ผูกคืดจัดทำสะพานข้ามและปรับสันคูระบายน้ำเพื่อเป็นทางสัญจรรวมทั้งขยายเขตการไฟฟ้าก็เป็นคำขอให้ศาลมีคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองกระทำการเพื่อเยียวยาความเดือดร้อนจากการกระทำละเมิดที่ถูกฟ้องร้อง จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง (คำวินิจฉัยที่ ๓๒/๔๖)

การที่กรุงเทพมหานครได้ว่าจ้างให้จำเลยที่ ๒ ทำการก่อสร้างเขื่อนกั้นดินบริเวณคลองตาอูฐ โดยได้กำหนดระดับของคันทับหลังเขื่อนอยู่ในระดับต่ำกว่าพื้นดิน ทำให้ดินในที่ดินของโจทก์ทั้งสามไหลออกจากที่ดินเป็นเหตุให้บ้านเรือนของโจทก์ทั้งสามได้รับความเสียหาย โดยมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า เหตุละเมิดเกิดจากการออกแบบกำหนดระดับคันทับหลังเขื่อนหรือไม่ เมื่อกรุงเทพมหานครซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ จัดให้มีการออกแบบและก่อสร้างเขื่อนกั้นดินดังกล่าว เพื่อประโยชน์ในการระบายน้ำและป้องกันน้ำท่วมของกรุงเทพมหานคร การกระทำตามฟ้องจึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของกรุงเทพมหานคร เมื่อก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (คำวินิจฉัยที่ ๑๔/๔๗)

๑.๓.๑.๒ คดีละเมิดอันเกิดจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นใด

การที่เจ้าพนักงานที่ดินออกโฉนดที่ดินทับที่ดินในครอบครองของผู้ผูกคืดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ผูกคืดจึงขอให้ตรวจสอบและเพิกถอนโฉนดที่ดินดังกล่าว ซึ่งเจ้าพนักงานที่ดินได้แจ้งว่าโฉนดที่ดินชอบด้วยกฎหมายแล้ว เป็นการโต้แย้งว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นประเด็นหลัก จึงเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (คำสั่งที่ ๒๑๒/๔๖ (ป))

การที่กองบัญชาการตำรวจนครบาลเปลี่ยนแปลงคำสั่งจากให้ผู้ผูกคืดออกจากราชการเพราะมีมลทินมัวหมองเป็นไล่ผู้ผูกคืดออกจากราชการ จึงฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้รับผู้ผูกคืดเข้ารับราชการตามเดิม กับขอใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นในระหว่างถูกออกจากราชการ เป็นคดีพิพาทตามนัยมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) (คำสั่งที่ ๑๑๑/๔๖)

การที่กรมที่ดินและเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดขอนแก่นได้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓ ก.) ให้แก่ผู้มีชื่อโดยประมาณไม่ตรวจสอบให้รอบคอบ ทำให้โจทก์เห็นว่าที่พิพาทเป็นที่ดินที่มี น.ส.๓ ก. จึงได้ซื้อที่ดินจากผู้มีชื่อ ต่อมากรมที่ดินได้มีคำสั่งเพิกถอน น.ส.๓ ก. ดังกล่าว เพราะออกโดยผิดพลาดคลาดเคลื่อนเป็นเหตุให้โจทก์ได้รับความเสียหาย ซึ่งตามคำฟ้องของโจทก์ก็ได้โต้แย้งเรื่องสิทธิในที่ดินพิพาท มิใช่คดีโต้แย้งกันในเรื่องสิทธิในทรัพย์สิน

แต่อย่างไรก็ดี จึงเป็นคดีพิพาทจากการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (คำวินิจฉัยที่ ๑๒/๔๗)

๑.๓.๑.๓ คดีละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดเทศบาล ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการเก็บรักษาเงินของสถานธนาณูปาลมีหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบการปฏิบัติงานของพนักงานบัญชีของสถานธนาณูปาลให้ปฏิบัติตามระเบียบ แต่ได้ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่เป็นเหตุให้สถานธนาณูปาลได้รับความเสียหาย เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (คำวินิจฉัยที่ ๗/๔๕)

การที่ผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นอนุกรรมการบริหารโครงการวิจัยเกี่ยวกับโรคเอดส์ มีหน้าที่ควบคุมดูแลการเก็บรักษาและการเบิกจ่ายเงินของข้าราชการกระทำโดยประมาท ลงลายมือชื่ออนุมัติให้มีการเบิกจ่ายในใบถอนเงินโดยมิได้ขีดเส้นหน้าจำนวนเงินและตัวอักษร เพื่อป้องกันมิให้มีการพิมพ์จำนวนเงินเพิ่มเติม อันไม่เป็นการปฏิบัติตามแนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการเบิกจ่าย จนเป็นเหตุให้สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัยได้รับความเสียหาย ถือได้ว่าเป็นคดีละเมิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (คำวินิจฉัยที่ ๒๐/๔๕)

กฎหมายกำหนดให้เทศบาลตำบลมีอำนาจหน้าที่จัดให้มีและบำรุงทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ อันเป็นกิจการทางปกครองหรือการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยเฉพาะ อำนาจและหน้าที่ดังกล่าวย่อมหมายความรวมถึงการกำหนดแบบแปลนและแบบรูปของทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำที่จะทำการก่อสร้างให้ได้มาตรฐานทางวิศวกรรม ควบคุมดูแลให้การก่อสร้างเป็นไปตามแบบแปลนและแบบรูปที่กำหนด และทำนุบำรุงให้อยู่ในสภาพที่สามารถใช้งานได้โดยไม่ก่อให้เกิดภัยอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินของประชาชนอยู่เสมอด้วย การที่เทศบาลตำบลวังน้ำเย็นได้จัดทำท่อระบายน้ำริมถนนสายสระแก้ว - จันทบุรี โดยทุกระยะ ๑๐ เมตร จะสร้างท่อระบายน้ำทิ้ง และใช้ตะแกรงเหล็กปิดไว้เพื่อให้น้ำจากถนนไหลลงท่อระบายน้ำใต้ดิน และป้องกันมิให้คนหรือสิ่งของตกลงไปในท่อระบายน้ำทิ้ง แต่ด้วยความประมาทเลินเล่อ มิได้จัดทำตะแกรงเหล็กปิดวางบนปากบ่อให้มีขนาดพอดีกับปากบ่อทั้งมิได้จัดทำบารองรับตะแกรงเหล็กให้มีความแข็งแรงพอที่จะรับน้ำหนักคนหรือสิ่งของได้อย่างปลอดภัย เป็นเหตุให้โจทก์พลัดตกลงไปในท่อระบายน้ำทิ้ง ตะแกรงเหล็กทับขาของโจทก์หักหลายท่อน จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ในการดำเนินกิจการทางปกครองหรือการบริการสาธารณะที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง (คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๔๘)

การที่เลขานุการจังหวัดสิงห์บุรีซึ่งเป็นข้าราชการในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดสิงห์บุรีละเลยต่อหน้าที่ไม่ดำเนินการเสนอเรื่องต่อผู้บังคับบัญชาตามที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือแจ้งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสิงห์บุรีดำเนินการหาตัวผู้กระทำผิดในสิ่งของที่ยังสูญหาย ทำให้ไม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อหาบุคคลที่ต้องรับผิดชอบทรัพย์สินของราชการที่ยังสูญหายดังกล่าว จนเป็นเหตุให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสิงห์บุรีได้รับ

ความเสียหาย จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (คำวินิจฉัยที่ ๒๗/๔๖)

การที่การสื่อสารแห่งประเทศไทยได้ตกลงทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีให้ก่อสร้างอาคารคลังพัสดุ เมื่อก่อสร้างอาคารดังกล่าวเสร็จแล้วได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับและเงินค่าจ้างที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับตามมติคณะรัฐมนตรี แต่ไม่ได้รับทราบผลการพิจารณาจากผู้ถูกฟ้องคดีอันเป็นการละเลยไม่ปฏิบัติตามมติ ครม. จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (คำสั่งที่ ๑๐๑/๔๖)

การที่เจ้าพนักงานตำรวจละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการเก็บรักษาของกลาง ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจตามระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี เป็นเหตุให้คนร้ายลักลอบไปในระหว่างที่ถูกยึดไว้เป็นของกลางในคดี จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (คำสั่งที่ ๑๔๑/๔๗)

การที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการประกาศปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตรา โดยกำหนดว่าหากไม่สามารถส่งมอบทรัพย์สินที่ซื้อขายกันได้ภายในกำหนดเวลา ให้มีสิทธิที่จะยกเลิกสัญญา กับไม่ถือว่าเป็นผู้ละทิ้งงานและไม่ริบหลักประกัน แต่กองทัพเรือไม่พิจารณาช่วยเหลือผู้ฟ้องคดีตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ทั้งได้บอกเลิกสัญญากับเรียกค่าเสียหายและริบหลักประกัน ขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี จึงมีประเด็นพิพาทว่ากองทัพเรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นหลักเกณฑ์ภายในของฝ่ายบริหารที่มีขึ้นเพื่อคุ้มครองและให้ประโยชน์แก่เอกชนที่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามเมื่อก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับประโยชน์จากหลักเกณฑ์ดังกล่าว คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (คำวินิจฉัยที่ ๘/๔๖)

การที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมายที่ต้องบำบัดอากาศเสียให้ได้มาตรฐานเสียก่อนจึงจะปล่อยออกสู่บรรยากาศได้ โดยจะต้องควบคุมฝุ่นแขวนลอยกับสารซัลเฟอร์ไดออกไซด์ มิให้ฟุ้งกระจายไปในอากาศ แต่ไม่ดำเนินการควบคุมทั้งที่สามารถกระทำได้ และทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (คำวินิจฉัยที่ ๑๕-๑๗ และที่ ๒๔/๔๖)

การที่การทางพิเศษแห่งประเทศไทยละเลยไม่ติดตั้งสัญญาณและเครื่องหมายจราจร ทั้งประเภทเตือนและบังคับ หรือก่อสร้างกำแพงสูงป้องกันรถยนต์ตกในเขตทางพิเศษ เพื่อแสดงให้เห็นว่าห้ามรถยนต์ทุกชนิดผ่าน และมีอันตรายห้ามผ่านเด็ดขาด เป็นเหตุให้สามีของโจทก์ขับรถเกิดอุบัติเหตุถึงแก่ความตาย ซึ่งการทางพิเศษแห่งประเทศไทยได้ต่อสู้ว่า มีสัญญาณเตือนและป้องกันภัยครบถ้วนแล้ว ไม่จำเป็นต้องมีเครื่องหมายหรือสัญญาณอื่นตามที่โจทก์กล่าวอ้างอีก คดีจึงมีประเด็นพิจารณาว่า ในบริเวณดังกล่าว

จำเป็นต้องมีเครื่องหมายหรือสัญญาณจราจรเพื่อป้องกันภัยตามที่โจทก์กล่าวอ้างหรือไม่ และละเอียดต่อหน้าที่ในการจัดทำหรือไม่ ซึ่งมีไขปัญหาเรื่องการปฏิบัติหน้าที่ธรรมดา หากแต่เป็นคดีละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (คำวินิจฉัยที่ ๑๕/๔๗)

๑.๓.๑.๔ คดีละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

การเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ

ปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรในการจัดทำ น.ส.๓ ก. (คำวินิจฉัยที่ ๓/๔๕)อ

การที่สำนักงานเขตสั่งให้เจ้าของอาคารรื้อถอนอาคาร

ภายในเวลา ๓๑ วัน และมีการดำเนินคดีอาญาโดยคดีถึงที่สุดแล้วจนถึงปัจจุบันยังไม่มีกรรื้อถอนอาคารดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๙๕/๔๗)

การที่สำนักสิทธิบัตร กรมทรัพย์สินทางปัญญา หน่วยงาน

ประวิงเวลาในการพิจารณาคำขอออกสิทธิบัตรล่าช้าเกินสมควรถึง ๙ เดือน (คำสั่งที่ ๔๕/๒๕๔๗)

๑.๓.๒ คดีความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

“ความรับผิดอย่างอื่น” เป็นความรับผิดที่กฎหมายบัญญัติให้

หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิด ซึ่งความรับผิดดังกล่าวไม่ใช่ความรับผิดทางละเมิดหรือความรับผิดตามสัญญา เช่น

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การฟ้องคดีเกี่ยวกับเงินค่าทดแทน

การเวนคืนที่ดิน เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) (คำสั่งที่ ๒๐๒/๔๕ (ป)) ที่ ๓๔๓/๔๕ และที่ ๕๑๕/๔๕)

การปักเสาหรือเดินสายไฟฟ้าแรงสูง การที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตปักเสา

หรือเดินสายไฟฟ้าแรงสูง ซึ่งกฎหมายกำหนดให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตรับผิดชอบใช้เงินทดแทนกรณีใช้ที่ดินเอกชน เมื่อเอกชนเห็นว่าจำนวนเงินค่าทดแทนไม่เป็นธรรม จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (คำสั่งที่ ๓๗/๔๕)

กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงานกล่าวอ้างว่ามีการก่อสร้างฝายในที่สาธารณะ

โดยจำเลยทั้งเจ็ดมิได้โต้แย้งว่า ที่พิพาทมิใช่ที่สาธารณประโยชน์ แต่ประเด็นที่คู่กรณีโต้แย้งกันคือ การจ่ายเงินค่าขนย้ายให้แก่จำเลยทั้งเจ็ด เมื่อตรวจสอบพบว่า จำเลยทั้งเจ็ดไม่มีสิทธิจะได้รับเงินและเรียกเงินคืน แต่จำเลยทั้งเจ็ดโต้แย้งว่ามีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายที่จะได้รับเงินดังกล่าว จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง (คำวินิจฉัยที่ ๒๖/๒๕๔๖)

๑.๔ คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔))

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ได้ให้ความหมายของสัญญาทางปกครอง ในมาตรา ๓ ว่า “สัญญาทางปกครอง หมายความว่า รวมถึง สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง หรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ” ทั้งนี้ ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ได้อธิบายหลักเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองไว้ว่า “สัญญาใดจะเป็น

สัญญาทางปกครอง ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้นั้น ประการแรก คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งต้องเป็นหน่วยงานทางปกครอง หรือบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้กระทำการแทนรัฐ ประการที่สอง สัญญานั้นมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครอง หรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ ตกลงให้คู่สัญญาที่อีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการ หรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครอง หรือการดำเนินกิจการทางปกครอง ซึ่งก็คือการบริการสาธารณะบรรลุผล ดังนั้น หากสัญญาใดเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครอง หรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐมุ่งผูกพันตนกับคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งด้วยใจสมัคร บนพื้นฐานแห่งความเสมอภาค และได้มีลักษณะเช่นที่กล่าวมาข้างต้น สัญญานั้นย่อมเป็นสัญญาทางแพ่ง” ดังนั้น สัญญาทางปกครองจึงแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ

๑.๔.๑ สัญญาทางปกครองตามคำนิยามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

๑.๔.๑.๑ สัญญาสัมปทาน

สัมปทาน หมายถึง การที่รัฐอนุญาตให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดทำประโยชน์เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติภายในระยะเวลาและตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนด เช่น สัญญาสัมปทานรถไฟฟ้ายานบีทีเอส ระหว่างกรุงเทพมหานคร และบริษัทรถไฟฟ้ายานบีทีเอส สัญญาที่เอกชนทำกับการสื่อสารแห่งประเทศไทย หรือองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย สัญญาร่วมการทำงานและร่วมลงทุนขยายกิจการโทรศัพท์ในเขตโทรศัพท์ภูมิภาคขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (คำสั่งที่ ๖๖๒/๒๕๔๕)

๑.๔.๑.๒ สัญญาให้จัดทำบริการสาธารณะ

บริการสาธารณะ หมายถึง กิจการที่อยู่ในความอำนวยการ หรืออยู่ในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองตอบความต้องการส่วนรวมของประชาชน เช่น

การศึกษาเป็นบริการสาธารณะอย่างหนึ่งของรัฐ อาคารมหาวิทยาลัยของรัฐเป็นถาวรวัตถุอันเป็นองค์ประกอบและเครื่องมือสำคัญในการดำเนินบริการสาธารณะดังกล่าวให้บรรลุผล จึงเป็นสิ่งสาธารณูปโภคที่ประชาชนสามารถเข้าใช้ประโยชน์ได้โดยตรง อีกทั้งวัตถุแห่งสัญญาคือ การรับจ้างก่อสร้างอาคารศูนย์ปฏิบัติการวิทยาศาสตร์ และศูนย์เครื่องมือกลางในมหาวิทยาลัยของรัฐ ถือได้ว่าเป็นการที่หน่วยงานทางปกครองมอบให้เอกชนเข้าดำเนินการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค ดังนั้น สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง (คำวินิจฉัยที่ ๑๘/๒๕๔๕)

การที่กรุงเทพมหานครได้ทำสัญญาอนุวัติให้ผู้ฟ้องคดีลาศึกษา โดยมีข้อตกลงให้ผู้ฟ้องคดีกลับมาดำเนินการหรือมีส่วนร่วมในการดำเนินการบริการสาธารณะ ซึ่งการศึกษาถือว่าเป็นบริการสาธารณะอย่างหนึ่งที่รัฐต้องจัดให้มีขึ้น สัญญานี้มี

วัตถุประสงค์หลักให้ผู้ฟ้องคดีกลับมารับราชการในโรงเรียนที่สังกัดกรุงเทพมหานคร ไม่ใช่ให้ชำระเงิน แสดงว่าเป็นสัญญาทางปกครอง (คำวินิจฉัยที่ ๒๕/๒๕๔๕)

สัญญาว่าจ้างวางท่อประปา เปลี่ยนมาตรวัดน้ำและประสาน มาตรวัดน้ำให้กับราษฎรผู้ใช้น้ำของหน่วยบริการที่โอนมาเป็นของการประปาส่วนภูมิภาคผู้ถูกฟ้องคดี เป็นสัญญาให้จัดทำบริการสาธารณะ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) (คำสั่งที่ ๑๙๙/๒๕๔๕)

กองทัพเรือมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความมั่นคงปลอดภัย ของประเทศ ซึ่งภารกิจนี้ถือว่าเป็นบริการสาธารณะอย่างหนึ่งที่รัฐเป็นผู้จัดทำขึ้น โดยกองทัพเรือ จะต้องจัดให้มีอาวุธ ยุทโธปกรณ์ และอุปกรณ์อื่น ๆ ที่จำเป็น รวมถึงการจัดให้มีหลักเทียบเรือเพื่อใช้ ในภารกิจด้วย เมื่อหลักเทียบเรือเป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินบริการสาธารณะดังกล่าวให้ บรรลุผล เมื่อกองทัพเรือทำสัญญาว่าจ้างผู้ฟ้องคดีให้ก่อสร้างหลักเทียบเรือ สัญญาพิพาทจึงเป็น สัญญาทางปกครอง (คำวินิจฉัยที่ ๒๑/๒๕๔๖)

สัญญาจ้างซ่อมแซมหรือบำรุงอาคารของกองสรรพาวุธ อาคารดังกล่าว ถือเป็นองค์ประกอบและเครื่องมือสำคัญในการดำเนินบริการสาธารณะ โดยมีลักษณะพิเศษ เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองบรรลุผล มีลักษณะเป็นสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ จึงเป็นสัญญาทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๓๐๘/๒๕๔๗)

๑.๔.๑.๓ สัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค

สาธารณูปโภค (Publicutility) หมายถึง การบริการ สาธารณะที่จัดทำขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในสิ่งอุปโภคที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิต เช่น การไฟฟ้า การประปา การเดินรถประจำทาง เช่น

การประปาถือว่าเป็นสาธารณูปโภคที่จำเป็นต่อการดำเนิน ชีวิตของประชาชนโดยตรงที่รัฐเป็นผู้จัดให้มีขึ้น การที่เทศบาลตำบลกำแพงแสนทำสัญญาจ้าง ก่อสร้างวางท่อน้ำประปาภายในเขตเทศบาล ถือได้ว่าเป็นสัญญาที่คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงาน ทางปกครอง ทั้งข้อพิพาทมีมูลอันเนื่องมาจากสัญญาจ้างก่อสร้างวางท่อน้ำประปา จึงเป็นสัญญา จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค ดังนั้น สัญญาจ้างก่อสร้างวางท่อน้ำประปาจึงเป็นสัญญาที่คู่สัญญาฝ่ายหนึ่ง เป็นหน่วยงานทางปกครอง และบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้กระทำการแทนรัฐ ทั้งเป็นสัญญา ที่จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคอันอยู่ในความหมายของสัญญาทางปกครอง (คำวินิจฉัยที่ ๑๔/๒๕๔๕)

อาคารสำนักงานเขตของกรุงเทพมหานครเป็นสถานที่ สำหรับปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ด้านต่าง ๆ เพื่อบริการประชาชนในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งเป็นองค์ประกอบและเครื่องมือสำคัญในการดำเนินการบริการสาธารณะให้บรรลุผล และเป็น สิ่งสาธารณูปโภคที่ประชาชนสามารถเข้าใช้ประโยชน์ได้โดยตรง สัญญาจ้างก่อสร้างสำนักงานเขต จึงเป็นสัญญาทางปกครอง (คำสั่งที่ ๔๙๗/๒๕๔๕)

สัญญาว่าจ้างให้ก่อสร้างกำแพงป้องกันตลิ่งพัง ระหว่าง ผู้ฟ้องคดีกับเทศบาล มีลักษณะเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค จึงเป็นสัญญาทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้กลั่นแกล้งผู้ฟ้องคดี ทำให้การก่อสร้างเป็นไปโดยล่าช้า และสั่งระงับ

การก่อสร้าง รวมทั้งคิดค่าปรับไม่ถูกต้อง ซึ่งก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหาย จึงเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (คำสั่งที่ ๒๓๙/๒๕๔๖)

๑.๔.๑.๔ สัญญาแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ เช่น สัญญาให้ทำไม้ เหมืองแร่ หรือหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอื่น เป็นต้น

๑.๔.๑.๒ สัญญาทางปกครองโดยสภาพหรือโดยเนื้อหา

สัญญาทางปกครองโดยสภาพหรือโดยเนื้อหานี้ เป็นกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยวางหลักว่าสัญญาดังกล่าวเป็นสัญญาทางปกครอง เช่น

สัญญาจ้างก่อสร้างพัฒนาระบบแปลงเกษตรกรรม เป็นสัญญาที่จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และมีข้อกำหนดที่มีลักษณะพิเศษที่ให้เอกสิทธิ์แก่ฝ่ายปกครองเป็นอันมาก เช่น ให้อำนาจแก่ผู้ว่าจ้างที่จะสั่งให้ผู้รับจ้างทำงานพิเศษ เพิ่มเติมได้ ให้ฝ่ายปกครองเพียงฝ่ายเดียวที่จะเลิกสัญญาได้ ประกอบกับมีลักษณะเป็นสัญญาสำเร็จรูปที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การดำเนินการทางปกครองบรรลุผล ซึ่งเป็นลักษณะที่ไม่พบในทางแพ่งทั่วไป นอกจากนี้ ยังมีการตกลงให้ใช้สัญญาแบบปรับราคาได้ สัญญานี้จึงเป็นสัญญาทางปกครอง (คำสั่งที่ ๑๓๙/๔๗)

สัญญาจ้างปรับปรุงต่อเติมอาคารของรัฐที่ใช้สำหรับการให้บริการสาธารณะซึ่งเป็นถาวรวัตถุอันเป็นองค์ประกอบและเครื่องมือสำคัญในการดำเนินการบริการสาธารณะให้บรรลุผลเป็น “สัญญาทางปกครอง” และข้อตกลงด้วยวาจาเกี่ยวกับการทำงานเพิ่มเติม นอกเหนือจากสัญญาดังกล่าวถือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาโดยไม่จำเป็นต้องทำเป็นหนังสือ เนื่องจากมีลักษณะเป็นสัญญาจ้างทำของตามมาตรา ๕๘๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (คำสั่งที่ ๑๖๒/๒๕๔๖ (ป))

เมื่อพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน สิ้นผลบังคับใช้แล้ว กรุงเทพมหานครผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีอำนาจตกลงซื้อขายที่ดิน หรือบังคับซื้อที่ดินที่จะเวนคืนภายหลังวันดังกล่าวได้ กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีร้องขอเข้าไปก่อสร้างทางในที่ดินของผู้ฟ้องคดีไปพลางก่อน โดยผู้ฟ้องคดีอนุญาตและถนนได้ก่อสร้างแล้วเสร็จนั้น เป็นการตกลงยินยอมให้ใช้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีเพื่อสร้างถนนอันเป็นการจัดให้มีสาธารณูปโภคเพื่อเป็นบริการสาธารณะ โดยจะมีการคิดค่าตอบแทนกันภายหลัง ถือว่าเกิดสัญญาทางปกครองขึ้นแล้ว (คำสั่งที่ ๖๙๔/๒๕๔๖)

๑.๕ คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อให้บังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด

กรณีนี้ เป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจนว่า หากมีข้อเท็จจริงใดเกิดขึ้นแล้วหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจฟ้องคดีต่อศาล เพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นการกระทำอันเป็นข้อเท็จจริงที่กำหนดไว้ในกฎหมายนั้น กรณีนี้มีอยู่ ๒ ประเภทใหญ่ ๆ คือ

กรณีแรก การใช้อำนาจของกรมเจ้าท่า ตามมาตรา ๑๑๘ ทวิ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ เช่น

ผู้ฟ้องคดี (อธิบดีกรมเจ้าท่า) ฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำพิพากษา หรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีและบริวารออกจากสิ่งก่อสร้างแพธรรมชาติ โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งก่อสร้างแพธรรมชาติ และสิ่งอื่นใดที่เกี่ยวข้องออกจากแม่น้ำเจ้าพระยา ตลอดจนให้ผู้ถูกฟ้องคดี

ปรับสภาพพื้นที่ทางน้ำสาธารณะบริเวณแม่น้ำเจ้าพระยาให้คืนสู่สภาพภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่รื้อถอนตามระยะเวลาที่ศาลกำหนด ให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้จัดการให้มีการรื้อถอน โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการนั้น เมื่อสิ่งก่อสร้างธรรมดากรรมมีลักษณะเป็นสิ่งล่วงล้ำลำน้ำตามมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ และไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีปลูกสร้างดังกล่าวเป็นการเฉพาะราย ตามข้อ ๔ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๕๔๖ ข้อเท็จจริงจึงฟังได้ว่าการฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวจริง ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องรื้อถอนสิ่งก่อสร้างธรรมดากรรมดังกล่าวออกไปจากแม่น้ำเจ้าพระยา ตามมาตรา ๑๑๘ ทวิ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (คำพิพากษาที่ อ.๘๖๕/๒๕๕๘)

เจ้าท่าฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งขับไล่ผู้บุกรุกชายหาดสาธารณประโยชน์ หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย (คำพิพากษาที่ อ.๑๓๗/๒๕๕๙, อ.๒๔๒/๒๕๕๐)

กรณีที่สอง เป็นกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลซึ่งมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เช่น นายกเทศมนตรีฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังผู้ที่ก่อสร้างโรงจอดรถและรั้วรูก้านถนนโดยไม่ได้รับอนุญาต และขัดขวางมิให้เจ้าพนักงานเข้าทำการรื้อถอน (คำพิพากษาที่ อ. ๒๘๔/๒๕๕๙, คำสั่งที่ ๓๕๑/๒๕๕๒)

๑.๖ คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

กรณีข้อพิพาทอันเกิดจากสัญญาทางปกครอง คู่สัญญาอาจมีการกำหนดให้มีการระงับข้อพิพาทนั้นด้วยวิธีอนุญาโตตุลาการ ซึ่งมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนดให้การคัดค้านคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการอาจทำได้โดยการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจเพิกถอนคำชี้ขาด และเมื่อข้อพิพาทจากสัญญาทางปกครองเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาตีปกครอง ดังนั้น การคัดค้านคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการจึงเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕

ผู้ร้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เพิกถอนคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ และผู้คัดค้านทั้งสองขอให้ศาลมีคำพิพากษา หรือมีคำสั่งให้บังคับตามคำชี้ขาดดังกล่าว อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง (คำพิพากษาที่ อ.๒๕-๒๖/๕๙)

ผู้ร้อง (สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา) ได้ตกลงทำสัญญาว่าจ้างให้ผู้คัดค้านที่ ๑ ทำการก่อสร้างติดตั้งระบบประปาภายในวิทยาลัยการอาชีพจอมทอง สัญญาดังกล่าวมีลักษณะเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคอันเป็นสัญญาทางปกครอง กรณีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาดังกล่าว จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง และสัญญาพิพาทผู้ร้องและผู้คัดค้านที่ ๑ ได้ตกลงให้ใช้วิธีการทางอนุญาโตตุลาการในการระงับข้อพิพาท ดังนั้น เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นจึงต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ

พ.ศ. ๒๕๔๕ ด้วย โดยในคดีนี้ ผู้ร้องได้มีการเสนอข้อพิพาทไปยังคณะอนุญาโตตุลาการ และ คณะอนุญาโตตุลาการได้มีคำชี้ขาดเป็นข้อพิพาทหมายเลขแดงที่ ๖๓/๒๕๔๙ ให้ผู้คัดค้านทั้งสอง ชำระค่าปรับแก่ผู้ร้อง แต่ผู้คัดค้านทั้งสองกลับเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ ผู้ร้องจึงสามารถยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจ เพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้บังคับตาม คำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ ศาลปกครองจึงเป็นศาลที่มีเขตอำนาจในการวินิจฉัยคำร้องขอ ให้บังคับตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการดังกล่าว (คำสั่งที่ ๑๓๑/๕๖)

นอกจากคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๖) ที่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มี กฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง (ศาลปกครองชั้นต้น) แล้ว ยังมีคดีพิพาทเกี่ยวกับ เรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองอีกประเภทหนึ่งที่พระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองฯ กำหนดให้อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด (มาตรา ๑๑ (๓)) เช่น การฟ้องคดีเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองของคณะกรรมการ การเลือกตั้งหรือของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษา หรือคำสั่งเพิกถอนประกาศ คณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง การแบ่งเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต ลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๕๕ เฉพาะส่วนที่แบ่งเขตเลือกตั้งในส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลสาคร เมื่อประกาศดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งในการดำเนินการ แบ่งเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปในเขตเลือกตั้งนั้น โดยไม่มุ่งหมาย ให้ใช้บังคับแก่บุคคลใดหรือกลุ่มใดเป็นการเฉพาะ อันมีสภาพบังคับอย่างกฎ และเป็นการใช้อำนาจ ทางปกครอง หรือดำเนินกิจการทางปกครองของผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดภูเก็ต และประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยมีใช่เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดของ คณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ คดีนี้จึงเป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองสูงสุดที่จะ พิจารณาตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๐ ประกอบมาตรา ๑๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาที่ พ.๑๑๓/๕๖)

คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นคณะกรรมการที่มีกฎหมายให้อำนาจในการ ออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำการออก ระเบียบคณะกรรมการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. ๒๕๕๐ อันเป็นบทบัญญัติที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด หรือบุคคลใด เป็นการเฉพาะ จึงมีสภาพเป็นกฎ เมื่อผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ข้อ ๒๓ ของระเบียบดังกล่าวขัดต่อมาตรา ๑๐๒ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ที่บัญญัติให้ผู้สมัครมีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง ขอให้เพิกถอนข้อ ๒๓ ของระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ออกโดยไม่มีอำนาจและขัดแย้งต่อกฎหมาย จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองฯ และการออกระเบียบดังกล่าว เป็นการใช้อำนาจทางปกครอง หรือการดำเนินกิจการ ทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วย

คณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด จึงเป็นคดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา ๑๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ คำสั่งพิพากษาที่ พ.๑๘/๒๕๕๗

๒. เจื่อนไขเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดี

เจื่อนไขการฟ้องคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ จำแนกได้ ๕ ประการ คือ

๒.๑ ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อน หรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรือยุติข้อโต้แย้งนั้นต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง” แยกพิจารณาได้ ๒ กรณี

๒.๑.๑ ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย

ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองในกรณีนี้ คือ ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำ หรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายตามความหมายนี้ แม้เพียงสิทธิประโยชน์ หรือสถานภาพทางกฎหมายของตนถูกกระทบกระเทือนจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ กล่าวคือ คดีฟ้องขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่ง หรือห้ามการกระทำตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ผู้มีสิทธิฟ้องคดีถือเกณฑ์ “ประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสีย” จากการถูกกระทบกระเทือนของกฎหรือคำสั่งหรือการกระทำนั้น

๒.๑.๒ ผู้ที่อาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย

ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองในกรณีนี้ คือ ผู้ที่อยู่ในสถานะที่อาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ โดยไม่จำเป็นต้องรอให้ต้องได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหายจากเหตุดังกล่าวก่อน เช่น มีการก่อสร้างอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาต ซึ่งมีระยะห่างจากบ้านผู้ฟ้องคดีเพียง ๑๒ เมตร ผู้ฟ้องคดีอาจเป็นผู้จะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย

เมื่อพิจารณาถ้อยในมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ดังกล่าว ประกอบเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้วจะเห็นได้ว่า “ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้” นั้น นอกจากจะเกิดจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว ยังรวมถึงการมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ อีกด้วย กล่าวคือ ผู้ที่ได้รับ

ความเดือดร้อน หรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ (ประโยชน์เกี่ยวข้อหรือส่วนได้เสียดังกล่าวถูกระทบกระทบ) จากมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๖) และมีคำขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๕) เพื่อแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้ง จึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เช่น การที่หน่วยงานทางปกครองมีหนังสือแจ้งให้คู่สัญญาชำระเงินรวมทั้งจะใช้สิทธิบังคับชำระหนี้หลักประกันการปฏิบัติตามสัญญา หรือจะใช้สิทธิบอกเลิกสัญญา ถ้าวินิจฉัยได้ว่า มีข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองเกิดขึ้นแล้ว คู่สัญญาจึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง (คำสั่งที่ ๕๗๒/๔๖)

๒.๑.๓ ผู้ตรวจการแผ่นดิน

มาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (ปัจจุบันคือผู้ตรวจการแผ่นดิน) มีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่า กฎ หรือการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้มีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองได้ ในการเสนอความเห็นดังกล่าวผู้ตรวจการแผ่นดินมีสิทธิและหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ในการฟ้องคดีและดำเนินคดีนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจมอบหมายให้เจ้าหน้าที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นผู้ดำเนินการแทนก็ได้ตามข้อ ๒๘ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ

๒.๒ เจื่อนไขเกี่ยวกับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนด

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคสอง บัญญัติว่า ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อน หรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดจากบทบัญญัติดังกล่าว จำแนกการพิจารณาได้เป็น ๔ กรณี ดังนี้

๒.๒.๑ กรณีมีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะ

๒.๒.๑.๑ การอุทธรณ์

ถ้าผู้มีสิทธิฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับการกระทำใดของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้มีสิทธิฟ้องคดีจะต้องดำเนินการโต้แย้งคัดค้านการกระทำนั้นต่อเจ้าหน้าที่ หรือคณะกรรมการภายในฝ่ายบริหารให้เสร็จสิ้นเสียก่อน จึงจะนำการกระทำนั้นมาฟ้องคดีต่อศาล

เมื่อมีการเวนคืนโรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างบางส่วน โดยเจ้าของได้ร้องขอให้เวนคืนส่วนที่เหลือซึ่งใช้การไม่ได้ แต่เจ้าหน้าที่ไม่เวนคืนตามคำร้องขอ เจ้าของต้องอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายใน ๖๐ วัน นับจากวันที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่โดยรัฐมนตรี

ต้องวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ (มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง และ วรรคสอง พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐)

ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่พอใจเงินค่าทดแทนต้องอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทนดังกล่าว หากยังไม่พอใจคำวินิจฉัยดังกล่าว หรือกรณีรัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าว (มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐)

ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือลงวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๔๔ แจ้งให้ไปรับเงินค่าทดแทนที่ฝากไว้กับธนาคารออมสิน โดยผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์เมื่อวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๔ พร้อมกับยื่นฟ้องคดีต่อศาลในวันเดียวกัน โดยที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยังไม่มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕ วรรคสอง และเป็นกรณีที่ยังไม่พ้นกำหนด ๖๐ วัน นับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับคำอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่มีสิทธิฟ้องคดีขอให้กำหนดค่าทดแทนเพิ่มขึ้นตามมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐) กรณีไม่เข้าเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำสั่งที่ ๓๓๓/๔๕)

การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเข้าไปใช้สอยหรือเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ซึ่งมีใช้ที่อยู่อาศัยของผู้ใดเป็นการชั่วคราว เพื่อประโยชน์ในการสร้างและบำรุงรักษาระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อแล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ หรือผู้ทรงสิทธิอื่นไม่สามารถตกลงในจำนวนค่าทดแทนได้ ให้มอบข้อพิพาทให้ออญาโตตุลาการวินิจฉัยและให้นำกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้โดยอนุโลม (มาตรา ๒๙ วรรคสาม พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑)

การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยได้กำหนดเขตวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมวางท่อ หรือจะรื้อถอนอาคาร โรงเรือน หรือทำลายสิ่งอื่นที่สร้างขึ้น ทำขึ้น หรือทำลายหรือตัดฟันตัดกิ่ง หรือรากต้นไม้หรือพืชผลในเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อแล้ว ให้เจ้าของ หรือผู้ครอบครองยื่นคำร้องแสดงเหตุที่ไม่สมควรทำเช่นนั้น ต่อคณะกรรมการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยภายใน ๓๐ วัน นับแต่ได้รับหนังสือแจ้ง (มาตรา ๓๐ วรรคสาม พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑)

สัญญาค่าทดแทนทรัพย์สินเป็นสัญญาเกี่ยวกับการกำหนดข้อตกลงว่าด้วยค่าตอบแทนในการเข้าไปใช้สอย และครอบครองที่ดินที่เป็นเขตวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อตามมาตรา ๓๐ (๒) พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ ภายในขอบวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงไม่ใช่สัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงตามคำฟ้องเป็นเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีไม่พอใจในจำนวนเงินค่าทดแทนที่ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายให้ และไม่สามารถตกลงกันได้ซึ่งมาตรา ๒๙ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ บัญญัติให้มอบข้อพิพาทให้

อนุญาตตุลาการวินิจฉัย เมื่อผู้ฟ้องคดียังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องนั้นโดยเฉพาะจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำสั่งที่ ๑๗๕/๔๕)

สิทธิของเจ้าของที่ดินที่ถูกเขตสายไฟฟ้าที่จะฟ้องเรียกค่าทดแทนที่ดินเพิ่มขึ้นตามมาตรา ๓๐ ทวิ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๓๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยฯ ให้เริ่มรับแต่วันที่ กพพ. แจ้งจำนวนเงินค่าทดแทนให้เจ้าของที่ดินไปปรับเงินค่าทดแทน โดยมิได้นำเงินค่าทดแทนไปวางศาล หรือฝากธนาคาร และเจ้าของที่ดินได้ไปปรับเงินค่าทดแทนดังกล่าว การนับกำหนดเวลาฟ้องคดีต้องเริ่มนับตั้งแต่วันที่เจ้าของที่ดินได้รับเงินค่าทดแทน

ในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดเงินค่าทดแทนเพิ่มเติมเป็นค่าถมดินและค่าต้นไม้ ถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกคำสั่งทางปกครองใหม่แก่ผู้ฟ้องคดี หากผู้ฟ้องคดียังไม่พอใจจำนวนเงินค่าทดแทนที่เพิ่มเติมจะต้องใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินค่าทดแทนเพิ่มเติม เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับเงินค่าทดแทนเพิ่มเติมในวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๔๕ การยื่นฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ จึงยังไม่พ้นกำหนดเวลาหนึ่งปีตามมาตรา ๓๐ ทวิ วรรคหนึ่ง และวรรคสี่ ประกอบกับมาตรา ๓๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ (คำสั่งที่ ๑๔๒/๔๖)

แม้ผู้ฟ้องคดีจะได้อุทธรณ์คำสั่งให้รื้อถอนอาคารต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่งดังกล่าว ตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แล้ว แต่เมื่อยังไม่ทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์ผู้ฟ้องคดีก็ยังมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เนื่องจากมาตรา ๕๒ วรรคสาม และวรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ วินิจฉัยอุทธรณ์ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับอุทธรณ์แล้วแจ้งคำวินิจฉัยไปยังผู้อุทธรณ์ ถ้าผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ก็อาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับอุทธรณ์ ดังนั้น เมื่อยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ และยังไม่พ้นกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่รับอุทธรณ์ สิทธินาคดีนี้ฟ้องต่อศาลปกครองจึงยังไม่เกิด (คำสั่งที่ ๓๕/๔๔)

การที่ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเมื่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีคำวินิจฉัยและผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำวินิจฉัย ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี

แม้ว่าผู้ฟ้องคดีมีได้อุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ก็ตาม แต่เมื่อสำนักงานเทศบาลตำบลชมพูได้มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่า คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง (๒) พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้วินิจฉัยว่า คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นเทศบาลตำบลชมพูที่ห้ามผู้ฟ้องคดีใช้อาคาร (ค.๔) และให้รื้ออาคาร (ค.๗) นั้น เป็นการสั่งการตามอำนาจหน้าที่โดยชอบ

ด้วยกฎหมายแล้ว ให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการตามคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น หากผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวให้เสนอคดีต่อศาลภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัย ก็ถือได้ว่าได้มีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการแก้ไขความเดือดร้อน หรือเสียหาย โดยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามขั้นตอนของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำสั่งที่ ๕๖๙/๔๕)

๒.๒.๑.๒ การร้องทุกข์

การร้องทุกข์เป็นวิธีการหนึ่งที่เปิดโอกาสให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาได้ระบายความคับข้องใจในการปฏิบัติของผู้บังคับบัญชา เกี่ยวกับการบริหารบุคคลที่ผู้บังคับบัญชาต่อตนว่าเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้อง เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาจะได้มีโอกาสทบทวนการปฏิบัติ นั้น และแก้ไขในสิ่งที่ไม่ถูกต้อง หรือชี้แจงเหตุผลความถูกต้องที่ได้ปฏิบัติไปให้ผู้ร้องทุกข์ทราบ และเข้าใจ หรือให้ผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปได้พิจารณาให้ความเป็นธรรม

การที่ผู้ฟ้องคดีได้ทำหนังสือร้องทุกข์กรณีไม่ได้รับการบรรจุ และแต่งตั้งในตำแหน่งผู้อำนวยการศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียน โดยส่งทางไปรษณีย์ด่วนพิเศษ ต่ออธิบดีกรมการศึกษานอกโรงเรียน ซึ่งเป็นประธาน อ.ก.ค. กรมการศึกษานอกโรงเรียน ทำหน้าที่ประธาน อ.ก.พ. กระทรวงตามข้อ ๖ (๔) และข้อ ๙ ของกฎ ก.ค. ฉบับที่ ๒๓ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ประกอบกับมาตรา ๑๖ และมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ ซึ่งอธิบดีฯ ควรจะต้องนำคำร้องทุกข์ดังกล่าวเสนอ อ.ก.ค. กรมการศึกษานอกโรงเรียนทำหน้าที่ อ.ก.พ. กระทรวงศึกษาธิการ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันได้รับหนังสือร้องทุกข์ และอาจขยายเวลาพิจารณาได้อีกไม่เกิน ๒ ครั้ง โดยขยายได้ครั้งละไม่เกิน ๓๐ วัน ตามข้อ ๑๓ ของกฎ ก.ค. ฉบับดังกล่าว แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับแจ้งผลของการพิจารณาวินิจฉัยแต่อย่างใด จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้ว (คำสั่งที่ ๖๖/๔๔)

การที่ผู้ฟ้องคดีได้ร้องทุกข์ต่อ อ.ก.พ. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๔๔ ตามกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ซึ่งเป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอน หรือวิธีการสำหรับการแก้ไขเดือดร้อน หรือเสียหายไว้โดยเฉพาะและ ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนวิธีการดังกล่าวแล้ว เมื่อ อ.ก.พ. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีไม่เสร็จภายในเวลาเก้าสิบวันตามข้อ ๑๓ ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการร้องทุกข์ และการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ขอให้แก้ไขการปฏิบัติไม่ถูกต้อง หรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายกำหนดไว้ เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง วันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๕ จึงเป็นการยื่นฟ้องภายในกำหนดเก้าสิบวัน นับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องทุกข์ต่อ อ.ก.พ. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ตามมาตรา ๔๙ ประกอบกับมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

๒.๒.๒ กรณีกฎหมายมิได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการอุทธรณ์ไว้โดยเฉพาะ

หากการกระทำของฝ่ายปกครองที่มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง เช่น คำสั่งไม่อนุญาตคำวินิจฉัยอุทธรณ์ และเป็นคำสั่งที่มีได้ออกโดยคณะกรรมการหรือรัฐมนตรี ผู้ที่อยู่ในบังคับของคำสั่งดังกล่าวจะต้องยื่นอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้นภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งนั้นเสียก่อน ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่บัญญัติว่า “มาตรา ๔๔ ภายใต้บังคับมาตรา ๔๘ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใด ไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น โดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว” ดังนั้น คำสั่งทางปกครองที่ไม่มีบทบัญญัติในกฎหมายเฉพาะ กำหนดเรื่องขั้นตอน และระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้ ย่อมถูกบังคับให้ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและระยะเวลาตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เช่น คำสั่งถอดถอนออกจากตำแหน่งกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา ๙๒ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่ง กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ กฎหมายดังกล่าวมิได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ จึงต้องอุทธรณ์คำสั่งต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อผู้ฟ้องคดีมีได้อุทธรณ์ จึงเป็นกรณีที่ยังมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนนำคดีมาฟ้อง ต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แม้ว่าจะเป็นการฟ้องคดีโดยปฏิบัติตามคำแนะนำในคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่เมื่อเป็นคำแนะนำที่คลาดเคลื่อนจากบทบัญญัติของกฎหมาย จึงมีอากรรับค่าฟ้องได้ (คำสั่งที่ ๓๑๕/๔๕)

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ มิได้กำหนดเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งของรัฐมนตรีไว้โดยเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อนายกเทศมนตรีในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่ง และนายกเทศมนตรีต้องพิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบโดยไม่ชักช้า ภายใน ๓๐ วัน แต่ถ้าไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ทั้งหมดหรือบางส่วน ให้รายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อให้พิจารณาคำอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๔ และมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น ระยะเวลาในการยื่นและพิจารณาคำอุทธรณ์ตามที่กฎหมายกำหนดทั้งสิ้น ๑๐๕ วัน แต่เมื่อนับระยะเวลาตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์ต่อผู้ว่าราชการจังหวัด จนถึงวันที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเป็นเวลาเพียง ๔๑ วัน ซึ่งยังไม่ครบ ๑๐๕ วัน ตามที่กฎหมายกำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่มีสิทธิยื่นฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำสั่งที่ ๕๕๓/๔๕)

การที่กรมบัญชีกลางมีหนังสือแจ้งการคำนวณบำนาญและจำนวนเงินบำนาญให้ผู้ฟ้องคดีทราบเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิของ

ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้ โดยเฉพาะ ดังนั้น หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายจะต้องอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งนั้นต่อกรมบัญชีกลางตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อผู้ฟ้องคดีมีเพียงหนังสือขอทราบเหตุผลการนับเวลาราชการสำหรับคำนวณบำนาญจากกรมบัญชีกลาง และเมื่อได้รับหนังสือชี้แจงจากกรมบัญชีกลางแล้ว ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องขอความเป็นธรรมต่อเลขาธิการสำนักงาน ก.พ. นั้น มิใช่การอุทธรณ์การคำนวณบำนาญของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด จึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำสั่งที่ ๑๒/๔๖)

เจ้าพนักงานที่ดินมีหนังสือแจ้งปฏิเสธการออกคำสั่งถอนการอายัด ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง หากคู่กรณีไม่พอใจคำสั่งดังกล่าวต้องอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ตามนัยมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องโดยยังมีได้อุทธรณ์คำสั่งและเพิ่งจะยื่นหนังสือลงวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๔๕ อุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีก่อนการยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นในวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๕ เพียงวันเดียว สิทธิการฟ้องคดีปกครองในประเด็นขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงยังไม่เกิดขึ้นด้วยเหตุปฏิบัติไม่ครบเงื่อนไขตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง และมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำสั่งที่ ๕๑/๒๕๔๖)

ข้อบังคับสภาพนายความที่ให้อำนาจประธานกรรมการมรรยาทนายความเป็นผู้ตรวจสอบชั้นต้น และมีคำสั่งที่จะรับหรือไม่รับคำกล่าวหาว่าทนายความประพฤติผิดมรรยาทนายความและคำสั่งไม่รับคำกล่าวหา เป็นคำสั่งทางปกครองเนื่องจากข้อบังคับสภาพนายความมิได้มีข้อกำหนดให้มีการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะแต่อย่างใด ดังนั้น ผู้กล่าวหาจึงต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งนั้นต่อผู้ออกคำสั่งภายใน ๑๕ วัน ตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (คำสั่งที่ ๑๙๑/๔๖)

แม้ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสืออุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งอธิบดีกรมที่ดินที่สั่งให้เพิกถอนหนังสือรับรองเอกสารทำประโยชน์ (น.ส. ๓.ก.) ของผู้ฟ้องคดี โดยเป็นการยื่นอุทธรณ์เกินกำหนดระยะเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งว่า ปลัดกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา เนื่องจากยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่ออธิบดีกรมที่ดินเกินกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นกรณีที่ปลัดกระทรวงมหาดไทยพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไม่แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่รับรายงาน และไม่ปรากฏว่าได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าวตามมาตรา ๔๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายเฉพาะกำหนดไว้แล้ว จึงมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำสั่งที่ ๓๒๒/๔๗)

๒.๒.๓ กรณีคำสั่งทางปกครองที่ไม่ต้องอุทธรณ์

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๘ บัญญัติไว้ว่า “คำสั่งทางปกครองของบรรดาคณะกรรมการต่าง ๆ ไม่ว่าจะจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายหรือไม่ ให้คู่กรณีมีสิทธิโต้แย้งต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมาย ว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งนั้น แต่ถ้าคณะกรรมการดังกล่าวเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท สิทธิการอุทธรณ์และกำหนดเวลาอุทธรณ์ให้เป็นไปตามบัญญัติในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา”

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยคณะกรรมการต่าง ๆ ไม่อยู่ภายใต้บังคับให้ต้องอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เนื่องจากคณะกรรมการต่าง ๆ เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจทางปกครองโดยเฉพาะ และไม่อยู่ในระบบสายการบังคับบัญชา คำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการจึงเป็นที่สุด ไม่มีองค์กรใดที่สูงกว่าที่จะพิจารณาคำอุทธรณ์ได้ ดังนั้น คู่กรณีจึงต้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้นต่อศาลปกครองโดยตรง เว้นแต่จะมีพระราชบัญญัติเฉพาะกำหนดให้มีการโต้แย้งคำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการได้ เช่น การยื่นอุทธรณ์การกำหนดแปลงที่ดินใหม่ของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางตามมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นต้น

นอกจากนี้ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน กำหนดว่าคำสั่งทางปกครองใดที่มีได้ออกโดยรัฐมนตรีเท่านั้นที่ต้องอุทธรณ์ เนื่องจากรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายเฉพาะฉบับใดก็เป็นองค์กรสูงสุดตามกฎหมายฉบับนั้น ๆ จึงไม่มีผู้บังคับบัญชาที่สูงกว่าที่จะพิจารณาคำอุทธรณ์ได้ ดังนั้น คู่กรณีจึงต้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้นต่อศาลปกครองโดยตรง

การที่คณะกรรมการการสื่อสารแห่งประเทศไทยซึ่งมีฐานะเป็นคณะกรรมการตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๙ มีมติให้ยกเลิกการจัดจ้างปรับปรุงพื้นที่ชั้นล่างอาคาร กสท. โทรคมนาคมโดยวิธีพิเศษ เป็นการกระทำในฐานะที่เป็นคณะกรรมการ ซึ่งมีอำนาจในการสั่งซื้อหรือจัดจ้างตามระเบียบคณะกรรมการการสื่อสารแห่งประเทศไทย ฉบับที่ ๒๒ ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๔ แต่เนื่องจากคณะกรรมการไม่อยู่ในระบบสายการบังคับบัญชาใด คำสั่งของคณะกรรมการฯ จึงเป็นที่สุด ไม่อาจมีการอุทธรณ์ต่อบุคคลใดหรือองค์กรใดได้อีก มาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพราะการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่ไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะนั้น พึงใช้กับการอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ในระบบที่มีสายการบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลของหัวหน้าหน่วยงานทางปกครองเท่านั้น (คำสั่งที่ ๓๐๗/๔๖)

การที่คณะกรรมการกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการปฏิเสธไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีลาออกจากการเป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการถือได้ว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่ส่งผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว และโดยที่กรณีนี้ไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับ

การแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำสั่งที่ ๓๙๔/๔๖ (ป))

๒.๒.๔ กรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้ฟ้องคดีต่อศาล

มาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กำหนดให้ฝ่ายที่ไม่พอใจ ในคำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดินต้องดำเนินการฟ้องต่อศาลภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีมีได้นำคดีมาฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาย่อมทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิ นำข้อพิพาทเกี่ยวกับการขออนุญาตที่ดินของผู้ฟ้องคดีมาฟ้องต่อศาลตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวล กฎหมายที่ดิน การที่ผู้ฟ้องคดีทำการคัดค้านและยื่นอุทธรณ์มิได้มีผลเป็นการอุทธรณ์ตามกฎหมาย แต่อย่างไร สิทธิในการฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีหมดไปเมื่อพ้นระยะเวลาหกสิบวันแล้ว (คำสั่งที่ ๔๖๐/๔๖)

การที่เจ้าพนักงานที่ดินซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐได้อาศัยอำนาจ ตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอันเป็นกฎหมายปกครอง มีคำสั่งในการสอบสวน เปรียบเทียบตามอำนาจหน้าที่ คำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดินจึงเป็นคำสั่งทางปกครอง เมื่อผู้ฟ้องคดี เห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งการฟ้องคดีต่อศาลปกครองในประเด็นดังกล่าว เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินมีคำสั่งตามมาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง แล้ว ผู้ฟ้องคดีสามารถฟ้องคดีได้ภายในระยะเวลาตามมาตรา ๖๐ วรรคสอง แห่งประมวล กฎหมายที่ดิน โดยไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กำหนดในพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เสียก่อน เนื่องจากขั้นตอนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๐ แห่ง ประมวลกฎหมายที่ดิน มีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ อยู่แล้ว (คำสั่งที่ ๖๐๖/๔๕)

๒.๓ เจ็อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดี

การฟ้องคดีปกครอง กฎหมายได้กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองเป็น ๔ กรณี คือ

๒.๓.๑ การฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒)

แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ การฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) กำหนดให้ยื่นฟ้องคดีภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่รู้ หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ กฎหมายกำหนด และไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับ แต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผลแล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ เป็นอย่างอื่น ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

๒.๓.๑.๑ การฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติ
จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

การฟ้องขอให้เพิกถอนข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็น
การฟ้องขอให้เพิกถอนกฎ มิได้อยู่ในหลักเกณฑ์ของการยกเว้นในการฟ้องคดีตามปกติ จึงต้อง
นำคดีฟ้องภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุที่กฎนั้น ๆ มีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่
ของผู้ฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์เมื่อวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๔๒ ว่าอาคาร
ของผู้ฟ้องคดีสูงเกินข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ถือได้ว่าเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้ หรือควรรู้เหตุแห่ง
การฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีต้องใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจอยู่ในขณะนั้น หรือใช้
สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการดังกล่าวภายใน
กำหนดเวลา คดีจึงขาดอายุความตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ
วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำสั่งที่ ๒๖๗/๔๕)

การฟ้องเพิกถอนข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยการศึกษา
ต่อเนื่องของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม ข้อบังคับนี้มีผลบังคับกับสมาชิกแพทยสภา และ
แพทย์ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมเป็นการทั่วไปจึงมีลักษณะเป็นกฎ วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้ หรือควรรู้ถึง
เหตุแห่งการฟ้องคดี ต้องถือวันที่รู้ หรือควรรู้โดยตรงว่ากฎนั้นมีผลกระทบต่อสิทธิ และหน้าที่ หรือ
ผลประโยชน์ของผู้ฟ้องคดี การประกาศกฎหมายหรือกฎในราชกิจจานุเบกษาเป็นเพียงพิธีการ
ของประกาศใช้กฎหมายหรือกฎเท่านั้น (คำสั่งที่ ๕๘๖/๔๕)

๒.๓.๑.๒ การฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติ
จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

กรณีที่เจ้าหน้าที่ละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือ
ปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ผู้ฟ้องคดีก็ต้องยื่นฟ้องภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่พ้นกำหนด ๙๐ วัน
นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติ
หน้าที่ตามกฎหมายกำหนด และไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ
หรือได้รับแต่เป็นคำสั่งชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผลแล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายกำหนด
ไว้เป็นอย่างอื่น (คำสั่งที่ ๕๐๗/๔๕ (ป))

การที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอฉบับที่สอง ลงวันที่
๖ กันยายน ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นหนังสือร้องขอฉบับสุดท้ายและได้รับหนังสือชี้แจงจากผู้ฟ้องคดีแล้ว
แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่มีเหตุผล หากผู้ฟ้องคดีประสงค์จะฟ้องศาลจะต้องยื่นฟ้อง
ภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันที่ได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานดังกล่าวข้างต้น คือ
ภายในวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๖ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นในวันที่ ๗ กุมภาพันธ์
๒๕๔๖ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในกำหนดเวลาตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติ
จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำสั่งที่ ๕๘๖/๔๕)

การฟ้องคดีว่าหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ
ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตาม
มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ต้องฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่
วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่หนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดเมื่อยื่นฟ้องคดีเกินกำหนดระยะเวลาดังกล่าว จึงพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ประกอบกับข้อ ๓๐ ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ การที่ผู้ฟ้องคดียื่นหนังสือร้องทุกข์ต่อหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอีกในภายหลัง แต่เป็นการยื่นหลังจากที่ได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นแล้ว ย่อมไม่ทำให้การนับระยะเวลาการฟ้องคดีดังกล่าวเปลี่ยนแปลงไป (คำสั่งที่ ๔๕๑/๔๖)

กรณีฟ้องว่านายกเทศมนตรีไม่ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีและขอให้ศาลบังคับให้นายกเทศมนตรีดำเนินการตามกฎหมาย เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องคดีภายในกำหนดเวลาตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยที่เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้คือปัญหาเรื่องกลิ่นเหม็นน้ำที่ไหลตกลงในที่ดินของผู้ฟ้องคดี และปัญหาเรื่องการเว้นระยะทางเดินหลังอาคาร ยังคงมีอยู่และก่อให้เกิดเหตุรำคาญแก่ผู้ฟ้องคดีตลอดมา จึงถือว่าเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นตลอดเวลาจนกระทั่งถึงวันที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้ (คำสั่งที่ ๒๒๙/๔๕)

การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้รับเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดี และได้รับหนังสือชี้แจงที่ไม่ตรงประเด็น หรือไม่มีการชี้แจง หรือดำเนินการใดๆ ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแล้วนับแต่วันที่รับคำชี้แจงที่เห็นว่าไม่ถูกต้อง หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้มีหนังสือร้องเรียน เมื่อเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นนับแต่วันเวลาดังกล่าวแล้ว วันเวลาผ่านไปเหตุแห่งการฟ้องคดีที่ยังมีอยู่นั้น เป็นเพียงผลสืบเนื่องมาจากเหตุแห่งการฟ้องคดีที่ได้เกิดขึ้นตั้งแต่ต้นนั่นเอง มิใช่เหตุแห่งการฟ้องคดีได้เกิดขึ้นใหม่วันแล้ววันเล่า จึงไม่อาจขยายกำหนดเวลาฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ออกไปได้ (คำสั่งที่ ๑๔๑/๔๕)

การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีว่าได้รับแจ้งผลการตรวจสอบการปลูกสร้างอาคารแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ายังไม่มี การแก้ไขการก่อสร้างอาคาร จึงเห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีควรจะทราบคำชี้แจงของผู้ถูกฟ้องคดีอย่างช้าที่สุด เมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๔๔ หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าหนังสือชี้แจงของผู้ถูกฟ้องคดีฉบับดังกล่าว ไม่มีเหตุผล ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นฟ้องภายในกำหนด ๙๐ วัน นับแต่วันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๔๔ แม้ผู้ฟ้องคดีจะอุทธรณ์โต้แย้งว่าเหตุแห่งความเดือดร้อนหรือเสียหายที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ ยังไม่หมดสิ้นไปก็ตาม เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องเมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งที่ ๕๘๗/๔๖)

๒.๓.๒ การฟ้องคดีปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) กำหนดให้การฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นต้องยื่นฟ้องคดีภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแต่ไม่เกิน ๑๐ ปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องเรียกค่าเสียหายจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองในการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ เป็นคดีพิพาทตาม มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (ก) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งจะต้องยื่นฟ้องคดีภายใน ระยะเวลาตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ทราบการแจ้งปฏิเสธคดีใช้ค่า สิ้นไหมทดแทนจากกรมทางหลวง ตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอตามมาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๔ แห่ง พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๕ ถือ ได้ว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี เมื่อยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองใน วันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๔๕ จึงเป็นการยื่นฟ้องภายในกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว (คำสั่งที่ ๖๔/๔๗)

การที่รถจักรยานยนต์ของผู้ฟ้องคดีสูญหายไปจากการเก็บรักษาของ ตำรวจ ต่อมาพนักงานสอบสวนได้รถจักรยานยนต์คันดังกล่าวกลับคืนมา และแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไป รับรถจักรยานยนต์คันเมื่อวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๔๖ เห็นได้ว่าความเสียหายอันเกิดจากการสูญหาย ของทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีได้หมดสิ้นไปแล้ว แต่ความเสียหายอันเกิดจากสภาพชำรุดใช้การไม่ได้ ยังคงมีอยู่ และผู้ฟ้องคดีประสงค์จะให้ชดเชยค่าเสียหาย ดังนั้น เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้จึงได้แก่ ความชำรุดเสียหายของทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีอันเกิดจากการละเลยในการดูแลรักษาของกลางที่ยึดไว้ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รู้เห็นสภาพความเสียหายของรถจักรยานยนต์เมื่อวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๔๖ กรณีจึง ต้องถือว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดีมายื่นฟ้องวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๖ จึงเป็นการยื่นคำฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๕๑ แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำสั่งที่ ๑๔๑/๔๗)

การที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งได้รับซื้อฝากที่ดินมีโฉนดไว้โดยเชื่อว่ากระบวนการ ออกโฉนดที่ดินเป็นไปอย่างถูกต้อง ต่อมาศาลยุติธรรมมีคำพิพากษาว่าที่ดินดังกล่าวเป็น ถนนสาธารณะประโยชน์ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย กรณีถือเป็นการฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดี กระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (ก) แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน ๑ ปี นับแต่ วันที่ศาลยุติธรรมมีคำพิพากษาเพิกถอนโฉนดที่ดินอันเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี และ ไม่เกิน ๑๐ ปี นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้จดทะเบียนนิติกรรมรับซื้อฝากที่ดินอันเป็นวันที่เหตุแห่ง การฟ้องคดีละเมิดเกิดขึ้น ไม่ใช่วันที่ออกโฉนดที่ดิน เพราะกรรมสิทธิ์ได้ตกเป็นของผู้ฟ้องคดี ในวันจดทะเบียนรับซื้อฝาก สิทธิของผู้ฟ้องคดีจึงเริ่มได้รับผลกระทบตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีมีกรรมสิทธิ์ ในที่ดินนั้น แต่ในขณะที่วันที่ออกโฉนดที่ดินสิทธิผู้ฟ้องคดียังไม่ได้เกิดขึ้น (คำสั่งที่ ๔๙๑/๔๖)

กรณีที่รัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์เรื่องเงินค่าทดแทนตาม พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดเวลา หกสิบวัน นับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์และผู้ฟ้องคดีมิได้ฟ้องต่อศาลภายในหนึ่งปี นับตั้งแต่วันที่ พ้นกำหนดหกสิบวันดังกล่าว ต่อมาเมื่อรัฐมนตรีได้วินิจฉัยอุทธรณ์และแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบเมื่อใด ก็ต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีเมื่อนั้น ดังนั้น ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่พอใจคำวินิจฉัย อุทธรณ์ของรัฐมนตรี ผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่รู้ หรือ ควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีแต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อรัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์และแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์

เงินค่าทดแทนที่ดินให้ผู้ฟ้องคดีทราบวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๒ และแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ ค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างเมื่อวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๔๓ การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๔๔ เรียกเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่มจึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ส่วนการฟ้องคดีเรียกค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างเป็นการฟ้องคดีภายในหนึ่งปีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลปกครองชอบที่จะรับคำฟ้องในส่วนที่เกี่ยวกับค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างไว้พิจารณา (คำสั่งที่ ๒๐๒/๔๕)

การที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้ทำการก่อสร้างสายส่งไฟฟ้าผ่านบนที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๙ เป็นกรณีที่อยู่ในวิสัยที่ผู้ฟ้องคดีต้องรู้ได้อย่างแน่นอนว่าที่ดินของตนถูกรบกวนสิทธิในลักษณะเป็นการกระทำละเมิดจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย โดยที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ยังไม่ได้จ่ายเงินค่าทดแทนให้ตั้งแต่ขณะที่มีการก่อสร้างสายส่งไฟฟ้า หรืออย่างช้าที่สุดในวันสิ้นปี พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่การก่อสร้างแล้วเสร็จ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และผู้ฟ้องคดีหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแล้วอย่างช้าที่สุดตั้งแต่วันสิ้นปี พ.ศ. ๒๕๓๕ การทำหนังสือโต้ตอบกันไปมาระหว่างผู้ฟ้องคดีกับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ที่ขอให้จ่ายเงินค่าทดแทนและการตรวจสอบไม่พบชื่อผู้ฟ้องคดีในบัญชีผู้มีสิทธิได้รับเงินทดแทน พร้อมแจ้งสิทธิอุทธรณ์และสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง หนังสือโต้ตอบดังกล่าวไม่ทำให้วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเลื่อนขยายออกไปแต่อย่างใด (คำสั่งที่ ๖๗๖/๔๖)

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีปักหรือตั้งเสาเพื่อเดินสายไฟฟ้า และประกาศกำหนดเป็นเขตเดินสายไฟฟ้าโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ และผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าทดแทนนั้น เป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) และศาลสามารถออกคำสั่งบังคับให้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธินำคดีมาฟ้องศาลได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ทั้งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยฯ ก็ไม่ได้มีบทบัญญัติว่าด้วยการอุทธรณ์คำสั่งที่เกี่ยวกับการกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนไว้ และมูลคดีเรื่องนี้เกิดก่อนที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ใช้บังคับ จึงไม่มีกรณีที่ต้องพิจารณาตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับเงินค่าทดแทนไปจากผู้ถูกฟ้องคดีแล้วนั้นก็เป็นการปลดเปลื้องไปผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ต้องนำเงินค่าทดแทนไปวางต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์หรือฝากไว้กับธนาคารออมสินตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ หากผู้ฟ้องคดีไม่พอใจจำนวนเงินค่าทดแทนดังกล่าว ก็สามารถนำคดีไปฟ้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจอยู่ในขณะนั้นภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่ได้รับเงินค่าทดแทนไปครั้งสุดท้ายคือวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๔๑ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓๐ ทวิ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อฟ้องคดีนี้เมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๔๔ คดีจึงขาดอายุความ (คำสั่งที่ ๓๗/๔๕)

กรณีเจ้าของที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์หรือผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ไม่เห็นชอบด้วยกับจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินกำหนดมีสิทธิอุทธรณ์ได้ โดยยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง ซึ่งคณะกรรมการอุทธรณ์ต้องวินิจฉัยให้แล้วเสร็จสิ้นภายในกำหนด ๙๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์ หากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายในกำหนดหนึ่งเดือน

๒.๓.๓ การฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔)

แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) กำหนดให้การฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองต้องยื่นฟ้องคดีภายในห้าปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี

การเลิกสัญญาทางปกครองไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะจึงต้องนำวิธีการบอกเลิกสัญญาทางแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ตามมาตรา ๓๘๖ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือบอกเลิกสัญญาไปยังผู้ถูกฟ้องคดีตามที่ปรากฏในหลักฐานการจดทะเบียนนิติบุคคลแต่ไม่มีผู้รับจึงถือว่าไม่ได้มีการบอกเลิกสัญญาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ต่อมาเมื่อที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๔๔ บอกเลิกสัญญาดังกล่าวพร้อมทั้งขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำเงินไปชำระค่าเสียหายจากการบอกเลิกสัญญาภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ส่งหนังสือดังกล่าว โดยวิธีปิดหนังสือ ณ ภูมิลำเนาของผู้ถูกฟ้องคดี ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนด ๑๕ วัน นับจากวันที่ปิดหนังสือดังกล่าว คือวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ (คำสั่งที่ ๔๑๙/๔๖)

สิทธิเรียกร้องของผู้ฟ้องคดีตามสัญญารับทุนอุดหนุนการศึกษา ย่อมใช้บังคับได้เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิบัติราชการชดใช้ทุนไม่ครบกำหนดตามที่กำหนดในสัญญา เนื่องจากได้รับอนุมัติให้ลาออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๔๕ ผู้ฟ้องคดีขอที่จะบังคับให้เป็นไปตามสิทธิเรียกร้องของตนโดยการยื่นฟ้องคดีต่อศาล อันเป็นการเริ่มต้นนับระยะเวลาในการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนดการที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้เงินทุนพร้อมทั้งเบี้ยปรับภายใน ๓๐ วัน นับจากวันที่ได้รับหนังสือดังกล่าวตามสัญญา เป็นเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีเตือนให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระหนี้ หากทำให้กำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีซึ่งเริ่มนับไปแล้วสะดุดหยุดลงไม่อีกทั้งแม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพิกเฉยไม่นำเงินมาชำระภายในกำหนดเวลาดังกล่าว อันมีผลให้ตกเป็นผู้ผิดนัดก็ตาม แต่การผิดนัดก็มีใจเจื้อนใจของการใช้สิทธิเรียกร้องในการฟ้องคดีต่อศาล ดังนั้นเมื่อผู้ฟ้องคดีสามารถจะใช้สิทธิเรียกร้องได้ตั้งแต่วันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๔๕ และไม่มีข้อกำหนดในสัญญาที่ให้ผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิเรียกร้องได้ต่อเมื่อต้องทวงถาม และกำหนดระยะเวลาชำระหนี้ก่อนอายุความคดีนี้จึงต้องเริ่มนับตั้งแต่วันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๔๕ เมื่อนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๔๖ เป็นการฟ้องคดีภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งที่ ๗/๔๗)

๒.๓.๔ การฟ้องคดีตามมาตรา ๕๒

๒.๓.๔.๑ การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณชนหรือสถานะบุคคลตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้

การฟ้องคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณชน

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินให้แก่ นาย ป. โดยที่ดินบางส่วนได้ทับที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ราษฎรหมู่ ๑ ตำบลหงส์เจริญ ได้ร่วมกันสร้างขึ้นเพื่อเก็บกักน้ำไว้ใช้ในการเกษตร ผู้ฟ้องคดีในฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลหงส์เจริญย่อมมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณะภายในท้องที่ของตน ซึ่งรวมถึงที่สาธารณะอันเป็นที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันด้วย ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และเป็น การฟ้องคดีเกี่ยวกับคุ้มครองประโยชน์สาธารณชน จะยื่นฟ้องเมื่อใดก็ได้ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (คำสั่งที่ ๓๒๐/๔๖)

การฟ้องคดีเกี่ยวกับสถานะของบุคคล

สถานะบุคคล หมายถึง สถานะตามกฎหมายที่จะได้รับความคุ้มครองสิทธิในการเป็นบุคคลหรือที่เกี่ยวข้องกับการเป็นบุคคลโดยบุคคลจะได้รับความคุ้มครองตามสิทธินั้นหรือไม่ ต้องพิจารณาจากความเป็นบุคคลของผู้นั้นเป็นหลัก สถานะเป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงสิทธิและหน้าที่ของบุคคล รวมทั้งความสามารถในการใช้สิทธิและหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติของแต่ละคนตามที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับผู้ที่มิมีสถานะนั้นและใช้ยื่นบุคคลได้ทั่วไป สถานะของบุคคลจะเกิดขึ้นหรือเปลี่ยนแปลงได้เฉพาะตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ซึ่งสถานะนั้นอาจจะเป็นสถานะของบุคคลในประเทศชาติ เช่น สัญชาติของบุคคล หรือสถานะในครอบครัว เช่น เพศ อายุ บิดามารดา บุตร สามภริยา เป็นต้น โดยมีได้มีความหมายรวมไปถึงสถานะด้านอื่นๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเป็นบุคคล เช่น สถานะทางสังคม สถานะทางอาชีพ หรือสถานะทางหน้าที่การงาน เนื่องจากมิใช่คุณสมบัติหรือสถานะทางกฎหมาย

๒.๓.๔.๒ การฟ้องคดีที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง

การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นคำฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี คำฟ้องที่ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี ศาลจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ แต่อย่างไรก็ตาม หากเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นโดยศาลเห็นเอง หรือคู่กรณีมีคำขอศาลจะรับไว้พิจารณาก็ได้ และคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาในกรณีเช่นนี้ย่อมเป็นที่สุดตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และข้อ ๓๐ วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ

คดีที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม

การที่อุตสาหกรรมจังหวัดและกรมโรงงานอุตสาหกรรมมิได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนจากฝุ่นละอองโรงสีข้าวให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาอันสมควร

จึงถือว่าปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แม้ว่าผู้ฟ้องจะยื่นฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่เนื่องจากการไม่ปรับปรุงแก้ไขโรงงานอาจมีผลกระทบต่อสุขภาพและอนามัยของประชาชนจำนวนมาก หากรับคดีนี้ไว้พิจารณาจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (คำสั่งที่ ๔๕๒/๔๕)

ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีประกอบกิจการโรงงาน ณ ตึกแถวก่อให้เกิดสิ่งปฏิกูล และมลภาวะทางเสียงอันเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนรำคาญ และเสียสุขภาพ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๔ ร้องเรียนต่อสำนักงานเขตและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมแต่ไม่ได้รับการเยียวยาแก้ไขแต่อย่างใดผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๔๔ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แต่เมื่อปรากฏว่าเหตุเดือดร้อนรำคาญยังคงมีอยู่จนถึงวันฟ้องคดี โดยผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ตามกฎหมายในการแก้ไขความเดือดร้อนรำคาญดังกล่าว อีกทั้งการไม่ปรับปรุงแก้ไขโรงงานอาจมีผลกระทบต่อสุขภาพและอนามัยของประชาชนจำนวนมาก การรับคำฟ้องไว้พิจารณาจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำสั่งที่ ๕๐๓/๔๕ (ป))

การฟ้องเพิกถอนกฎ เช่น ข้อบังคับแพทยสภา ว่าด้วยการศึกษาต่อเนื่องของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๔๕ นั้น แม้จะฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีขอให้เพิกถอนกฎตามปกติแล้ว แต่หากการเพิกถอนข้อบังคับแพทยสภานั้นจะเป็นประโยชน์แก่บรรดาแพทย์ทั้งหลายมิให้ต้องอยู่ในบังคับของข้อบังคับนี้ ก็เป็นการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมของสมาชิกแพทยสภาผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม ศาลปกครองรับไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำสั่งที่ ๕๘๖/๔๕)

คดีที่มีเหตุจำเป็นอื่น

เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือต่อผู้ถูกฟ้องคดีขอให้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่แล้วมีเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีไปติดต่อและรับว่าจะดำเนินการแก้ไขเยียวยาให้กับผู้ฟ้องคดีมาโดยตลอด ทำให้เชื่อว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะดำเนินการให้อันเป็นผลโดยตรงให้ผู้ฟ้องคดียื่นเรื่องร้องทุกข์เลยกำหนดเวลา จึงเป็นกรณีจำเป็นที่ต้องรับไว้พิจารณาตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำสั่งที่ ๒๗๙/๔๕)

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งให้มีการเดินสำรวจที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินแทน น.ส. ๓ ก. ในที่ดินของผู้ฟ้องคดีโฉนดที่ดินเนื้อที่เท่าเดิมแต่รูปแผนที่ผิดไปจากเดิมผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และท้วงติงติดตามขอให้มีการแก้ไขโฉนดที่ดินมาโดยตลอด ทั้งร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ด้วยแต่ก็ไม่ได้รับความสนใจ ทั้งที่ความเดือดร้อนเสียหายมีมูลเริ่มต้นจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี ดังนั้น ย่อมไม่เป็นธรรมอย่างยิ่งหากการเพิกเฉยของผู้ถูกฟ้องคดีโดยปล่อยให้เวลาผ่านไปไม่ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด และความเดือดร้อนเสียหายที่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้ก่อก็ยังคงมีอยู่

กรณีจึงถือเป็นเหตุจำเป็นตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำสั่งที่ ๖๕๐/๔๕)

ข้อเท็จจริงในคดีเห็นชัดเจนว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีเจตนาที่จะปฏิเสธไม่วินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีมาตั้งแต่ต้น และเมื่อนายกรัฐมนตรีมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับหนังสืออุทธรณ์เงินค่าทดแทนของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาวินิจฉัย ผู้ถูกฟ้องคดีก็กลับละเลยไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้บังคับบัญชาของฝ่ายปกครอง ย่อมทำให้กิจการทางปกครองไม่บรรลุวัตถุประสงค์และเกิดความเสียหายต่อส่วนรวมอันมิใช่วิสัยของผู้ปกครองพึงกระทำ การที่จะยกอายุความขึ้นตัดไม่รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาจึงจะเป็นการส่งเสริมให้การกระทำความผิดกลายเป็นความถูกต้องและชอบธรรม นอกจากนี้ผู้ฟ้องคดียืนยันว่าได้ติดตามเพื่อให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีตลอดมา และเจ้าหน้าที่ของกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนก็ได้แจ้งแก่ผู้ฟ้องคดีตลอดว่าเรื่องอุทธรณ์อยู่ระหว่างการดำเนินการอันเป็นสาเหตุที่ผู้ฟ้องคดีมิได้คิดที่จะดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลซึ่งสามัญสำนึกของคนที่ไปก็ยอมทำเช่นนั้น เห็นว่าคดีนี้มีเหตุจำเป็นที่ศาลจะต้องรับคำฟ้องนี้ไว้ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำสั่งที่ ๕๖๑/๔๖)

๒.๔ เจื่อนไขเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมศาล

การฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยทั่วไปไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่การฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองพิจารณาให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันเนื่องมาจากคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลตามทุนทรัพย์ในอัตราตามที่ระบุไว้ในตาราง ๑ ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง สำหรับคดีที่มีคำขอให้ปลดเปลื้องทุกข์อันอาจคำนวณเป็นราคาเงินได้ ตามมาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

๒.๔.๑ อัตราค่าธรรมเนียมศาล

การฟ้องคดีขอให้สั่งให้ใช้เงิน หรือส่งมอบทรัพย์สิน อันสืบเนื่องมาจากคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) สำหรับทุนทรัพย์ไม่เกิน ๕๐ ล้านบาท เสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละ ๒ แต่ไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท สำหรับทุนทรัพย์ส่วนที่เกิน ๕๐ ล้านบาท ให้เสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละ ๐.๑

การยื่นคำร้องขอให้ศาลบังคับตามคำชี้ขาดหรือคำร้องขอเพิกถอนคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการในประเทศ สำหรับทุนทรัพย์ไม่เกิน ๕๐ ล้านบาท เสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละ ๐.๕ แต่ไม่เกิน ๕๐,๐๐๐ บาท สำหรับทุนทรัพย์ส่วนที่เกิน ๕๐ ล้านบาท ให้เสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละ ๐.๑

การยื่นคำร้องขอให้ศาลบังคับตามคำชี้ขาดหรือคำร้องขอเพิกถอนคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการต่างประเทศ สำหรับทุนทรัพย์ไม่เกิน ๕๐ ล้านบาท เสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละ ๑ แต่ไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท สำหรับทุนทรัพย์ส่วนที่เกิน ๕๐ ล้านบาท ให้เสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละ ๐.๑

ทั้งนี้ เมื่อรวมค่าธรรมเนียมศาลแล้วมีเศษไม่ถึงหนึ่งบาทให้ปัดทิ้ง

๒.๔.๒ การคำนวณค่าธรรมเนียมศาลและวิธีการชำระเงิน

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๓๔ วรรคสาม กำหนดว่า ในการคำนวณทุนทรัพย์ไม่ถึงหนึ่งร้อยบาท ให้นับเป็นหนึ่งร้อยบาท เศษของหนึ่งร้อยบาท ถ้าถึงห้าสิบบาท ให้นับเป็นหนึ่งร้อยบาท ถ้าต่ำกว่าห้าสิบบาท ให้ปัดทิ้ง

วิธีการชำระเงิน เงินสด/เช็คซึ่งธนาคารรับรองสั่งจ่าย “เงินค่าธรรมเนียมและเงินค่าปรับสำนักงานศาลปกครองกลาง”

๒.๔.๓ การขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕/๑ บัญญัติว่า “การฟ้องคดีที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลตามมาตรา ๔๕ วรรคสี่ หากคู่กรณีได้ยื่นคำขอต่อศาลโดยอ้างว่าไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาล หรือโดยสถานะของผู้ขอถ้าไม่ได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร ถ้าศาลเห็นว่ามีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะรับฟ้องไว้พิจารณา หรือในกรณีอุทธรณ์ซึ่งศาลเห็นว่ามีเหตุผลอันสมควรที่จะอุทธรณ์ได้ แล้วแต่กรณี และศาลได้ไต่สวนแล้วเห็นว่ามีเหตุตามคำขอจริงก็ให้ศาลอนุญาตให้คู่กรณีนั้นดำเนินคดี โดยยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือเฉพาะบางส่วนได้ คำสั่งให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดให้เป็นที่สุด”

จากบทบัญญัติดังกล่าว สรุปสาระสำคัญได้ว่า

ผู้มีสิทธิยื่นคำขอ คู่กรณีที่ไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาล หรือโดยสถานะของผู้ขอถ้าไม่ได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร

วิธียื่นคำขอ ทำเป็นคำร้องยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้นพร้อมกับคำฟ้องหรือคำอุทธรณ์แล้วแต่กรณี หรือถ้ามิได้ยื่นพร้อมคำฟ้องหรือคำอุทธรณ์อาจยื่นคำขอต่อศาลปกครองชั้นต้นในภายหลังก็ได้

การสอบถามตัวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ คู่กรณีที่ยื่นคำขอต้องสอบถามตัวให้ชี้แจงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ว่า “ไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาล หรือโดยสถานะของผู้ขอถ้าไม่ได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร”

๒.๔.๔ คำสั่งศาลเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมศาล

๒.๔.๔.๑ กรณีที่ศาลมีคำสั่งให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมด คำสั่งให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดให้เป็นที่สุด

๒.๔.๔.๒ กรณีที่ศาลมีคำสั่งให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลเฉพาะบางส่วน หรือมีคำสั่งให้ยกคำขอ ผู้ยื่นคำขอมีสิทธิดำเนินการอย่างไรอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ ภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง

ยื่นคำร้องขอให้พิจารณาคำขอนั้นใหม่ เพื่ออนุญาตให้ตนนำพยานหลักฐานมาแสดงเพิ่มเติมว่าไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาลได้จริง หรือโดยสถานะของผู้ขอถ้าไม่ได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร

โดยยื่นคำร้องขอต่อศาลชั้นต้นที่มีคำสั่ง และเมื่อศาลมีคำสั่งเป็นประการใดแล้วให้เป็นที่สุด

ยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อศาลปกครองสูงสุด โดยยื่นคำร้อง
อุทธรณ์คำสั่งต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่งนั้น

โดยคุณกรณีเลือกใช้สิทธิตาม (๑) หรือ (๒) เมื่อใช้สิทธิอย่าง
ใดอย่างหนึ่งแล้วจะใช้สิทธิอีกประการมิได้

๒.๕ เงื่อนไขอื่นๆ

เงื่อนไขในการฟ้องคดีประเภทอื่นๆ ดังนี้

๒.๕.๑ ฟ้องซ้อน

หมายถึง ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคดีต่อศาลปกครองแล้ว และในคดีนั้นอยู่ใน
ระหว่างการพิจารณาของศาล ผู้ฟ้องคดีคนเดียวกันได้ยื่นเรื่องเดียวกันนั้นต่อศาลปกครองอีก ตาม
ข้อ ๓๖ (๑) แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ

การที่ผู้ฟ้องคดีได้นำเหตุแห่งการฟ้องคดีเดียวกันนี้ฟ้องคดีต่อ
ศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งศาลปกครองมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจาก
สารบบความแล้ว ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งและคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด
เมื่อนำเรื่องเดียวกันมาฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นอีก จึงเป็นการฟ้องซ้อนตามข้อ ๓๖ (๑) แห่ง
ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ (คำสั่งที่ ๖๐๓/๔๕)

๒.๕.๒ ดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ

หมายถึง ศาลได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีหรือประเด็นข้อใด
แห่งคดีแล้วมีการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลเกี่ยวกับคดีหรือประเด็นที่ศาลได้วินิจฉัยชี้ขาดแล้ว
ตามข้อ ๙๖ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ

๒.๕.๓ ฟ้องซ้ำ

หมายถึง คดีที่ศาลได้พิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดถึงที่สุดคุณกรณีเดียวกัน
ได้นำคดีเดียวกันที่ศาลได้พิพากษาหรือมีคำสั่งแล้วมาฟ้องต่อศาลอีก โดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกันกับ
ในคดีก่อนที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งแล้วตามข้อ ๙๗ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ

คดีที่สืบเนื่องจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งปลดผู้ฟ้องคดีออกจาก
ราชการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยทหาร พุทธศักราช ๒๔๗๖ ซึ่งไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง
ตามมาตรา ๙ วรรคสอง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบกับคำฟ้องนี้
ศาลปกครองสูงสุดเคยได้วินิจฉัยไปแล้ว เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลนี้จึงเป็นการฟ้องซ้ำตาม
ข้อ ๙๗ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ (คำสั่งที่ ๑๖๔/๔๕)

การส่งเสริมให้มีการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่รวดเร็วและเป็นธรรม

โดยหลักแล้ว การส่งเสริมให้มีการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่รวดเร็วและเป็นธรรม เป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งฉบับปัจจุบัน (พ.ศ.๒๕๖๐) ได้กำหนดไว้ในมาตรา ๖๘ ว่า รัฐพึงจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทุกด้านให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร รัฐพึงมีมาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรม ให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยเคร่งครัด ปราศจากการแทรกแซงหรือครอบงำใด ๆ รัฐพึงให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายที่จำเป็นและเหมาะสมแก่ผู้ยากไร้หรือผู้ด้อยโอกาสในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม รวมถึงการจัดหาทนายความให้ อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติดังกล่าว เป็นเพียงนโยบายที่ศาลทุกศาลควรปฏิบัติหน้าที่ให้อยู่ภายใต้หลักการดังกล่าว ส่วนการที่จะดำเนินการให้เป็นรูปธรรม ในส่วนของศาลปกครองนั้นพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๘ กำหนดไว้ว่า ประธานศาลปกครองสูงสุด ต้องรับผิดชอบให้งานของศาลปกครองเป็นไปโดยเรียบร้อยตามระเบียบที่ ก.ศป. กำหนดโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด โดยมีรองประธานศาลปกครองสูงสุด ช่วยปฏิบัติหน้าที่ตามที่ประธานศาลปกครองสูงสุดมอบหมายอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นต้องรับผิดชอบให้งานของศาลนั้นเป็นไปโดยเรียบร้อยตามระเบียบที่ ก.ศป. กำหนดโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด โดยมีรองอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นช่วยปฏิบัติหน้าที่ตามที่อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นมอบหมาย ในกรณีที่ตำแหน่งประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นว่างลง หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานศาลปกครองสูงสุด หรือรองอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น หรือตุลาการศาลปกครองอื่น แล้วแต่กรณี ปฏิบัติหน้าที่แทนตามระเบียบที่ ก.ศป. กำหนดโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดและผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนย่อมมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ซึ่งตนแทน ดังนั้น กรณีจึงเห็นได้ว่า การที่จะส่งเสริมให้มีการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่รวดเร็วและเป็นธรรมนั้น ผู้บริหารศาลปกครองควรมีหน้าที่ในการตรวจสอบเร่งรัดการพิจารณาคดีปกครองให้รวดเร็วตามสมควร เพื่อมิให้เกิดปัญหาความยุติธรรมขึ้นจากการพิจารณาคดีที่ล่าช้านั่นเอง

ปัญหาเกี่ยวกับการให้ความร่วมมือจากฝ่ายปกครองทุกภาคส่วนในการปฏิบัติตามคำสั่งศาล

ปัญหาเกี่ยวกับการให้ความร่วมมือจากฝ่ายปกครองทุกภาคส่วนในการปฏิบัติตามคำสั่งศาลนั้น มีอยู่ด้วยกัน ๒ ขั้นตอน คือ การปฏิบัติตามคำสั่งศาลในระหว่างการพิจารณาคดี และภายหลังการพิพากษาคดี ซึ่งแล้วแต่ว่า คำสั่งของศาลมีค่าบังคับที่จะต้องให้ใครปฏิบัติตาม และผลที่ตามมาจากการที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาลนั้น ย่อมถูกลงโทษได้

๑. การปฏิบัติตามคำสั่งศาลในระหว่างการพิจารณาคดี

การปฏิบัติตามคำสั่งศาลในระหว่างการพิจารณาคดีนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๗^๑ กำหนดให้ตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจสั่งคู่กรณีที่เป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงพยานหลักฐานของฝ่ายตนเพื่อยืนยัน หรือหักล้างข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายได้ ซึ่งเป็นขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อมีความเห็นในคดี หากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนดตามวรรคสาม หรือมีพฤติกรรมประวิงคดีให้ล่าช้า ศาลปกครองจะรายงานผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล ผู้ควบคุมหรือนายกรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการแก้ไขปรับปรุงหรือสั่งการ หรือลงโทษทางวินัยต่อไปก็ได้ ทั้งนี้ โดยไม่เป็นการตัดอำนาจที่ศาลจะมีคำสั่งลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาลกรณีจึงเห็นได้ว่า ในการแสวงหาข้อเท็จจริงที่ตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจตามมาตรา ๖๑^๒

^๑มาตรา ๕๗ ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนทำหน้าที่ตรวจสอบและเสนอความเห็นในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษา ตลอดจนดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคดีนั้น

ในระหว่างการดำเนินการของตุลาการเจ้าของสำนวนตามวรรคหนึ่ง ให้เปิดโอกาสให้คู่กรณีได้ทราบถึงข้ออ้างหรือข้อแย้งของแต่ละฝ่าย และให้คู่กรณีแสดงพยานหลักฐานของฝ่ายตนเพื่อยืนยันหรือหักล้างข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายได้ เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าได้รับรวบรวมข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเพียงพอแล้ว ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนทำความเห็นเสนอให้องค์คณะพิจารณาพิพากษาเพื่อพิจารณาคดีต่อไป

ในการให้โอกาสคู่กรณีตามวรรคสอง ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนกำหนดให้คู่กรณีแสดงพยานหลักฐานของฝ่ายตนภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าคู่กรณีมิได้ปฏิบัติภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าคู่กรณีที่ไม่ได้แสดงพยานหลักฐานนั้นไม่มีพยานหลักฐานสนับสนุนหรือยอมรับข้อเท็จจริงตามพยานหลักฐานของคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งแล้วแต่กรณี และให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาต่อไปตามที่เห็นเป็นการยุติธรรม

ในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนดตามวรรคสามหรือมีพฤติกรรมประวิงคดีให้ล่าช้า ศาลปกครองจะรายงานผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล ผู้ควบคุม หรือนายกรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการแก้ไขปรับปรุงหรือสั่งการหรือลงโทษทางวินัยต่อไปก็ได้ ทั้งนี้ โดยไม่เป็นการตัดอำนาจที่ศาลจะมีคำสั่งลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาล

^๒มาตรา ๖๑ ให้ตุลาการศาลปกครองคนหนึ่งคนใดซึ่งได้รับมอบหมายจากองค์คณะมีอำนาจดังต่อไปนี้

(๑) มีคำสั่งเรียกให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ความเห็นเป็นหนังสือเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของหน่วยงานทางปกครองหรือของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง

(๒) มีคำสั่งเรียกให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือให้ความเห็นในเรื่องหนึ่งเรื่องใด หรือส่งผู้แทนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานทางปกครองนั้นมาชี้แจงหรือให้อัยคำประกอบการพิจารณา

(๓) มีคำสั่งเรียกให้คู่กรณีมาให้อัยคำหรือนำพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณา

(๔) มีคำสั่งเรียกให้บุคคลที่เกี่ยวข้องกับคดีมาให้อัยคำ หรือให้ส่งพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณา

(๕) ไต่สวนหรือมีคำสั่งในเรื่องใดที่มีใช้การวินิจฉัยชี้ขาดคดี ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

ในกรณีจำเป็น ตุลาการศาลปกครองหรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากตุลาการศาลปกครองมีอำนาจไปตรวจสอบสถานที่ บุคคล หรือสิ่งอื่นใดเพื่อประกอบการพิจารณาก็ได้

แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน คู่กรณีที่เป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้นจึงจะอยู่ในบังคับของมาตรา ๕๗ หากไม่ใช่คู่กรณีจะไม่อยู่ในบังคับของมาตรา ๕๗ ดังนั้น คู่กรณีที่เป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงมีหน้าที่ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามคำสั่งศาลที่ศาลใช้อำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงต่างๆ หากไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาลในระหว่างการแสวงหาข้อเท็จจริงแล้ว ศาลปกครองอาจจะรายงานผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล ผู้ควบคุมหรือนายกรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการแก้ไขปรับปรุงหรือสั่งการหรือลงโทษทางวินัยต่อไปก็ได้หรือมีคำสั่งลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาล แต่การลงโทษอำนาจศาลนั้นจะต้องกระทำโดยองค์คณะ ตามที่มาตรา ๖๔ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันกำหนดโทษไว้

การปฏิบัติตามคำสั่งศาลในระหว่างการพิจารณาคดีในประการต่อมา คือ การที่คู่กรณีหรือบุคคลใดเข้ามาในบริเวณศาล ก็ต้องอยู่ภายใต้ข้อกำหนดประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่องการรักษาความเรียบร้อยในบริเวณศาลที่ออกตามข้อ ๘^๗ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ เพื่อบังคับแก่คู่กรณีหรือบุคคลใดในบริเวณศาลให้มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย ซึ่งหากมีการฝ่าฝืนอาจถูกลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาลได้

การปฏิบัติตามคำสั่งศาลในระหว่างการพิจารณาคดีอีกประการหนึ่ง คือ การปฏิบัติตามคำสั่งศาลปกครองที่กำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา ไม่ว่าจะเป็นกรณีศาลมีคำสั่งการทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง มีคำสั่งบรรเทาทุกข์ชั่วคราว หรือมีคำสั่งกำหนดวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอก็ตาม หากผู้อยู่ในบังคับไม่ปฏิบัติตามแล้วอาจต้องรับโทษจากการไม่ปฏิบัติตามผลการบังคับตามผลของคำสั่งบรรเทาทุกข์ชั่วคราว หรือคำสั่งกำหนดวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอเนื่องจากข้อ ๗๗^๘ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้กำหนดให้นำความในลักษณะ ๑ ของภาค ๔ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำขอ และโดยที่มาตรา ๒๕๙^๙ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งอยู่ในลักษณะ ๑ ของภาค ๔ ดังกล่าวได้กำหนดให้นำบทบัญญัติในลักษณะ ๒ การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งมาใช้บังคับแก่วิธีการ

^๗ข้อ ๘ ศาลมีอำนาจออกข้อกำหนดใด ๆ แก่คู่กรณีหรือแก่บุคคลใดที่อยู่ต่อหน้าศาลตามที่เห็นจำเป็นเพื่อรักษาความเรียบร้อยในบริเวณศาล หรือเพื่อให้การดำเนินคดีปกครองเป็นไปด้วยความเที่ยงธรรมและรวดเร็ว อำนาจเช่นนี้ให้รวมถึงการสั่งห้ามคู่กรณีให้ดำเนินคดีปกครองในทางก่อความรำคาญ ในทางประวิงให้ล่าช้า หรือในทางพุ่มเพื่อยเกินสมควร

การฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดตามวรรคหนึ่ง เป็นการละเมิดอำนาจศาลและศาลมีอำนาจสั่งลงโทษตามมาตรา ๖๔

^๘ข้อ ๗๗ ให้นำความในลักษณะ ๑ ของภาค ๔ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำขอ เจือปนในการออกคำสั่งของศาลและผลของคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาโดยอนุโลม เท่าที่สภาพของเรื่องจะเปิดช่องให้กระทำได้ และโดยไม่ขัดต่อระเบียบนี้และหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง

^๙มาตรา ๒๕๙ ให้นำบทบัญญัติในลักษณะ ๒ แห่งภาคนี้ว่าด้วยการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งมาใช้บังคับแก่วิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษาดังโดยอนุโลม

ชั่วคราวก่อนพิพากษาด้วยโดยอนุโลม ดังนั้น การบังคับตามคำสั่งคำสั่งบรรเทาทุกข์ชั่วคราว หรือคำสั่งกำหนดวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอ จึงสามารถนำหลักการบังคับคดีมาใช้ได้ โดยอนุโลมส่วนรายละเอียดการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดี เป็นไปตามระเบียบสำนักงานศาลปกครอง ว่าด้วยการดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งของศาลปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๔ ลักษณะ ๒ การบังคับคดีตามคำสั่งศาลเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา ซึ่งการไม่ปฏิบัติตามผลของคำพิพากษาในชั้นบังคับคดีจะได้อธิบายในหัวข้อถัดไป

๒. การปฏิบัติตามคำสั่งศาลภายหลังการพิพากษาคดี

เมื่อศาลปกครองมีคำพิพากษาแล้ว ผลผูกพันของคำพิพากษาจึงเป็นไปตามมาตรา ๗๐^๖ คำพิพากษาศาลปกครองให้ผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งนับแต่วันที่กำหนดในคำพิพากษา จนถึงวันที่คำพิพากษานั้นถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขกลับ หรืองดเสีย คำพิพากษาศาลปกครองนอกจากผูกพันคู่กรณีในคดีแล้ว ยังมีผลผูกพันบุคคลภายนอกอีกด้วย^๗ ฝ่ายปกครองทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอยู่ภายใต้ผลของคำพิพากษาจึงต้องให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งศาล หากฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติตามผลของคำพิพากษาไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลย่อมอาจได้รับโทษทางวินัยและโทษปรับทางปกครอง การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองในปัจจุบันได้นำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง และบทบัญญัติว่าด้วยค่าฤชาธรรมเนียมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และค่าธรรมเนียมเจ้าพนักงานบังคับคดีท้ายประมวลกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับโดยอนุโลมเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา

^๖มาตรา ๗๐ คำพิพากษาศาลปกครองให้ผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งนับแต่วันที่กำหนดในคำพิพากษาจนถึงวันที่คำพิพากษานั้นถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขกลับหรืองดเสีย

ในกรณีที่เป็นคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ให้รอการปฏิบัติตามคำสั่งไว้จนกว่าจะพ้นระยะเวลาการอุทธรณ์ หรือในกรณีที่มีการอุทธรณ์ ให้รอการบังคับคดีไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด แต่ถ้าเป็นกรณีที่มีการอุทธรณ์และเป็นคดีที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดคู่กรณีฝ่ายชนะคดีอาจยื่นคำขอต่อศาลปกครองชั้นต้น หรือศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี โดยชี้แจงเหตุผลอันสมควรที่ขอให้มีการปฏิบัติตามคำสั่ง และให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาคำขอและมีคำสั่งตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

^๗มาตรา ๗๑ ภายใต้อำนาจบทบัญญัติว่าด้วยการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่ง คำพิพากษาหรือคำสั่งใด ๆ ให้มีผลผูกพันบุคคลภายนอกได้ในกรณี ดังต่อไปนี้

(๑) ในคำพิพากษาให้บุคคลใดออกไปจากสถานที่ใดให้ใช้บังคับตลอดถึงบริวารของผู้ผู้นั้นที่อยู่ในสถานที่นั้นด้วย เว้นแต่ผู้นั้นจะพิสูจน์ได้ว่าตนมีสิทธิพิเศษอื่น

(๒) ถ้าบุคคลใดได้เข้าเป็นผู้ค้ำประกันในศาลเพื่อการดำเนินการใด ๆ ตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง ให้คำพิพากษาหรือคำสั่งใช้บังคับแก่การประกันนั้นได้โดยไม่ต้องฟ้องผู้ค้ำประกันใหม่

(๓) คำพิพากษาหรือคำสั่งเกี่ยวกับสถานะหรือความสามารถของบุคคล หรือนิติบุคคล บุคคลภายนอกจะยกขึ้นอ้างหรือใช้ยื่นกับบุคคลภายนอกก็ได้ เว้นแต่บุคคลภายนอกจะมีสิทธิดีกว่า

(๔) คำพิพากษาหรือคำสั่งที่เกี่ยวกับสิทธิแห่งทรัพย์สินใด ๆ คู่กรณีที่เกี่ยวข้องอาจอ้างกับบุคคลภายนอกได้ เว้นแต่บุคคลภายนอกจะมีสิทธิดีกว่า

คดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ และหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง^๕ หากการบังคับคดีมีข้อขัดข้องหรือคู่กรณียังไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาลปกครองซึ่งทำให้การบังคับคดีไม่แล้วเสร็จ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาหรือไต่สวนและมีคำสั่งกำหนดวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง หรือมีคำสั่งใด ๆ เพื่อให้การบังคับคดีเสร็จสิ้นไปโดยเร็ว^๖ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามที่ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดกำหนด^๗

เหตุผลที่ต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับการให้ความร่วมมือจากฝ่ายปกครองทุกภาคส่วนในการปฏิบัติตามคำสั่งศาลนั้น ก็เพื่อสร้างความเข้าใจให้กับประชาชนว่าแท้ที่จริงแล้วศาลปกครองมิได้เข้าข้างฝ่ายปกครองมากกว่าเอกชนในการพิจารณาพิพากษาคดี แต่โดยที่การแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลโดยใช้ระบบไต่สวนยอมต้องอาศัยความร่วมมือจากฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นผู้ที่ครอบครองหลักฐานทางราชการ และเป็นผู้ลงมือปฏิบัติในการจัดทำบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ ศาลปกครองยะลาจึงต้องทำความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่ เนื่องจากปัญหาความหวาดระแวงและไม่ไว้วางใจต่อฝ่ายปกครองของประชาชนมีสูง หากไม่มีการทำความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่แล้ว อาจส่งผลให้ศาลปกครองยะลาไม่ได้รับความไว้วางใจในการพิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งส่งผลให้ศาลปกครองยะลาไม่อาจสนับสนุนความมั่นคงในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้เท่าที่ควร

^๕ มาตรา ๗๕/๑ การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง และบทบัญญัติว่าด้วยค่าฤชาธรรมเนียมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และค่าธรรมเนียมเจ้าพนักงานบังคับคดีท้ายประมวลกฎหมายดังกล่าว มาใช้บังคับโดยอนุโลมกับการบังคับคดีปกครอง ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้และหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง

ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามวรรคหนึ่ง และเพื่อบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง

^๖ มาตรา ๗๕/๓ เมื่อความปรากฏแก่ศาลปกครอง หรือคู่กรณียื่นคำขอ หรือเจ้าพนักงานบังคับคดีรายงานต่อศาลปกครองว่า คู่กรณียังไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครองหรือมีข้อขัดข้องในการปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครอง ให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาหรือไต่สวนและมีคำสั่งกำหนดวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง หรือมีคำสั่งใด ๆ เพื่อให้การบังคับคดีเสร็จสิ้นไปโดยเร็ว

^๗ โปรดดู ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการปรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีได้ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วน หรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร พ.ศ. ๒๕๖๐ และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการกำหนดคดี หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอบังคับคดีตามคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น พ.ศ. ๒๕๖๐

ปัญหาการบังคับคดีปกครองที่เอกชนเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษา

ปัญหาการบังคับคดีปกครองที่เอกชนเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษา ส่วนมากจะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง เอกชนที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานทางปกครองที่เป็นฝ่ายแพ้คดีจะเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษา หากเอกชนเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ชำระหนี้ให้ครบถ้วน เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาสสามารถยื่นคำขอต่อศาลให้ออกหมายบังคับคดีได้ภายในสิบปีนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาที่ถึงที่สุด เพื่อดำเนินการยึดอายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษามาตรา ๒๗^{๑๑} แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งสำหรับปัญหาการบังคับคดีปกครองที่เอกชนเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษานั้น โดยเฉพาะในเรื่องการยึดและอายัดทรัพย์สินอาจส่งผลกระทบต่อปัญหาการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดี^{๑๒} เนื่องจากทราบกันดีว่า พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มีปัญหาเกี่ยวกับความสงบและมีอันตรายจากการกระทำของผู้ไม่หวังดี อย่างไรก็ตาม ระเบียบสำนักงานศาลปกครองว่าด้วยการดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๔ ลักษณะ ๓ การบังคับคดีตามหมายบังคับคดีของศาลปกครองหมวด ๑๖๓ ทั่วประเทศ ข้อ ๒๗^{๑๓} กำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับคดีอาจขอความร่วมมือเจ้าพนักงานตำรวจให้อยู่ร่วมในการดำเนินการบังคับคดีเพื่อที่จะค้นสถานที่ใด ๆ อันเป็นของลูกหนี้ตามคำพิพากษา หรือที่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้ครอบครองอยู่ เช่น บ้าน ที่อยู่อาศัย คลังสินค้า โรงงานหรือร้านค้าขาย เป็นต้น ทั้งมีอำนาจที่จะยึดและตรวจสอบบัญชี เอกสารหรือแผ่นกระดาษ และกระทำการใดๆ ตามสมควรเพื่อเปิดสถานที่ดังกล่าว รวมทั้งตู้निรภัย ตู้หรือที่เก็บของอื่น ๆ แล้วรายงานให้ศาลทราบโดยพลัน และอาจแจ้งความ

^{๑๑}มาตรา ๒๗๑ ถ้าคู่ความหรือบุคคลซึ่งเป็นฝ่ายแพ้คดี (ลูกหนี้ตามคำพิพากษา)มิได้ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลทั้งหมดหรือบางส่วน คู่ความหรือบุคคลซึ่งเป็นฝ่ายชนะ (เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา) ขอบที่จะร้องขอให้บังคับคดีตามคำพิพากษา หรือคำสั่งนั้นได้ภายในสิบปีนับแต่วันมีคำพิพากษาหรือคำสั่งโดยอาศัยและตามคำบังคับที่ออกตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น

^{๑๒}มาตรา ๗๕/๒ ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีซึ่งศาลปกครองแต่งตั้งจากราชการฝ่ายศาลปกครองที่มีคุณสมบัติตามที่ ก.ศ.ป. กำหนดมีหน้าที่ปฏิบัติตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง

ในการบังคับคดีปกครองตามวรรคหนึ่ง เจ้าพนักงานบังคับคดีอาจมอบหมายให้เอกชนหรือบุคคลอื่นปฏิบัติการแทนภายใต้การกำกับดูแลของเจ้าพนักงานบังคับคดีก็ได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

^{๑๓}ข้อ ๒๗ในการที่จะดำเนินการบังคับคดี เจ้าพนักงานบังคับคดีย่อมมีอำนาจเท่าที่มีความจำเป็นเพื่อที่จะค้นสถานที่ใด ๆ อันเป็นของลูกหนี้ตามคำพิพากษา หรือที่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้ครอบครองอยู่ เช่น บ้าน ที่อยู่อาศัย คลังสินค้า โรงงานหรือร้านค้าขาย เป็นต้น ทั้งมีอำนาจที่จะยึดและตรวจสอบบัญชี เอกสารหรือแผ่นกระดาษ และกระทำการใด ๆ ตามสมควรเพื่อเปิดสถานที่ดังกล่าว รวมทั้งตู้นิรภัย ตู้หรือที่เก็บของอื่น ๆ แล้วรายงานให้ศาลทราบโดยพลัน

การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง หากเห็นสมควรเจ้าพนักงานบังคับคดีอาจขอความร่วมมือเจ้าพนักงานตำรวจให้อยู่ร่วมในการดำเนินการ และอาจแจ้งความให้เจ้าพนักงานตำรวจแห่งท้องที่บันทึกการดำเนินการไว้เป็นหลักฐานด้วยก็ได้

ให้เจ้าพนักงานตำรวจแห่งท้องที่บันทึกการดำเนินการไว้เป็นหลักฐานด้วยก็ได้การขอความร่วมมือจากเจ้าพนักงานตำรวจแห่งท้องที่จึงเป็นสิ่งจำเป็นในการที่เจ้าพนักงานบังคับคดีไปดำเนินการยึดอายัดลูกหนี้ตามคำพิพากษา เพื่อให้เกิดความปลอดภัยสูงสุด

คำพิพากษาศาลปกครองกับการสร้างความสมานฉันท์

ในส่วนภารกิจของศาลปกครองยะลาซึ่งเป็นองค์กรตุลาการหรือศาล ภารกิจที่สำคัญยิ่งคือการเยียวยาผู้ประสบเหตุความไม่สงบให้ได้รับผลกระทบจากความสูญเสียให้น้อยที่สุดช่วยให้เขาสามารถดำเนินชีวิตอยู่ต่อไปได้ โดยมีกำลังใจในการปรับตัวต่อสู้จัดการกับอุปสรรคหลากหลายประการที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี โดยอาศัยหลักความยุติธรรมในการพิจารณาพิพากษาคดี เพื่อให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมการพิพากษาคดีของศาลปกครอง จึงต้องมีการกำหนดค่าบังคับเพื่อให้พ้นจากความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของรัฐให้มากที่สุด อย่างไรก็ตาม โดยที่ศาลปกครองยะลาเป็นองค์กรฝ่ายตุลาการ มิได้เป็นองค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร ดังนั้น การทำคำพิพากษาจึงต้องอยู่ในกรอบของกฎหมาย กล่าวคือ การจัดทำคำพิพากษาต้องถูกต้องตามรูปแบบ^{๑๔} และกำหนดค่าบังคับตามที่กฎหมายให้อำนาจ^{๑๕} ดังนั้น หากศาลปกครองยะลามีคำพิพากษาเป็นไปตามรูปแบบ

- ^{๑๔} มาตรา ๖๙ วรรคหนึ่ง คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองของศาลปกครองอย่างน้อยต้องระบุ
- (๑) ชื่อผู้ยื่นคำฟ้อง
 - (๒) หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี
 - (๓) เหตุแห่งการฟ้องคดี
 - (๔) ข้อเท็จจริงของเรื่องที่ฟ้อง
 - (๕) เหตุผลแห่งคำวินิจฉัย
 - (๖) คำวินิจฉัยของศาลในประเด็นแห่งคดี
 - (๗) ค่าบังคับ ถ้ามี โดยให้ระบุหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องปฏิบัติตามค่า

บังคับไว้ด้วย

- (๘) ข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา ถ้ามี

^{๑๕} มาตรา ๗๒ ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

- (๑) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)
- (๒) สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

(๓) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(๔) สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีการฟ้อง ให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น

- (๕) สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย

ในการมีค่าบังคับตามวรรคหนึ่ง (๑) ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดว่าจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ ย้อนหลังหรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่งได้ หรือจะกำหนดให้มีเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ทั้งนี้ ตามความเป็นธรรมแห่งกรณี

ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนกฎ ให้มีการประกาศผลแห่งคำพิพากษาดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา และให้การประกาศดังกล่าวมีผลเป็นการเพิกถอนกฎนั้น

และกำหนดคำบังคับตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้แล้ว การสร้างความสมานฉันท์จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อ คู่กรณียอมรับในผลของคำพิพากษา หากมีสิ่งที่ยังถูกฟ้องคดีควรกระทำแต่ไม่อยู่ในประเด็นคำบังคับ ศาลปกครองยะลาควรมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทาง หรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา เพื่อให้ฝ่ายปกครองนำข้อสังเกตไปดำเนินการเพื่อเสริมสร้างความสมานฉันท์ได้ เพื่อลดความขัดแย้ง ระหว่างฝ่ายปกครองและประชาชน เช่น

๑. คดีพิพาทเกี่ยวกับงานทะเบียนต่าง ๆ ศาลปกครองยะลาควรมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาโดยคำนึงถึงกฎหมายอิสลาม เพื่อให้ฝ่ายปกครองไปดำเนินการบังคับตามคำพิพากษาให้ถูกต้องและเหมาะสม

๒. คดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน การบุกที่ดินของรัฐ หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีที่ทำกิน ศาลปกครองยะลาควรมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาโดยให้ฝ่ายปกครองไปดำเนินการจัดที่ดินเพื่อการทำกิน

๓. คดีพิพาทเกี่ยวกับละเลยล่าช้า ศาลปกครองยะลาควรมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาโดยให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติหน้าที่และดำเนินการให้แล้วเสร็จอย่างรวดเร็ว

นอกจากการมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาแล้ว ศาลปกครองยะลาควรพิจารณาด้วยว่า การที่จะนำข้อสังเกตฯ มาใช้นั้น มีสภาพปัญหาเฉพาะอย่างไร เช่น บริเวณพิพาทอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติบูโด - สุไหงปาตี ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีอัตลักษณ์เฉพาะ การนำข้อสังเกตฯ มาใช้จึงต้องมีความรัดกุม เนื่องจากที่ดินบริเวณเทือกเขาบูโด - สุไหงปาตี เป็นพื้นที่ที่มีความเสี่ยงภัยสูง การจัดการที่ดินการส่งเสริมอาชีพให้แก่ประชาชนที่อยู่ในบริเวณนี้ในบริเวณนี้ จึงต้องมีความชัดเจนว่าต้องมีความเหมาะสมกับชุมชน ศาสนา เป็นต้น การกำหนดข้อสังเกตฯ เพื่อการส่งเสริมเรื่องสิทธิของคู่กรณีในการพิจารณาทางปกครองให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาทางปกครองมากขึ้น ดังนั้น การพิพากษาคดีของศาลปกครองยะลาจึงต้องพิจารณาถึงศาสนา เชื้อชาติ วัฒนธรรม ค่านิยม ชุมชน อัตลักษณ์ทางสังคม ทศนคติ เพื่อนำไปประกอบกับหลักความชอบด้วยกฎหมายและความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองซึ่งเป็นหลักกฎหมายที่ใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีด้วย ความเชื่อถือและไว้วางใจระหว่างรัฐและประชาชนจะมีมากขึ้น หากมีคำพิพากษาที่ดี ชัดเจน บังคับได้เป็นรูปธรรม ไม่ขัดต่อศาสนา เชื้อชาติ วัฒนธรรม ค่านิยม ชุมชน อัตลักษณ์ทางสังคม ทศนคติ ของประชาชน ก็จะส่งเสริมให้ความสมานฉันท์เกิดขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นลำดับ

สรุป

ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ภาษาในการฟ้องคดีของประชาชนในเขตพื้นที่ศาลปกครองยะลานั้น แม้กฎหมายและระเบียบจะกำหนดให้คำฟ้องหรือเอกสารต่างๆ ให้ทำเป็นภาษาไทยก็ตาม แต่เจ้าหน้าที่ให้คำแนะนำควรทราบภาษายาวีด้วย เพื่อที่จะได้สื่อสารกับประชาชนที่ไม่ทราบภาษาไทยได้ การแนะนำให้ประชาชนทราบถึงสิทธิหน้าที่ก่อนฟ้องคดี และเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม รวมถึงการส่งเสริมให้มีการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่รวดเร็วและเป็นธรรม จึงเป็นหน้าที่และภารกิจของศาลปกครองยะลาที่จะต้องสร้างความมั่นใจให้กับประชาชนว่า ศาลปกครองยะลา

เป็นที่พึงของประชาชนได้ ดังนั้น ควรส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ให้คำแนะนำสามารถแนะนำประชาชนได้ว่า เรื่องที่นำมาปรึกษาเป็นคดีปกครองหรือไม่ อยู่ในเงื่อนไขที่สมควรที่ศาลจะรับคำฟ้องไว้หรือไม่ ต้องดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนก่อนฟ้องคดีหรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อให้โอกาสประชาชนที่ประสงค์จะยื่นฟ้องคดีได้ยื่นคำฟ้องที่ศาลสามารถรับไว้พิจารณาพิพากษาได้ และเมื่อศาลปกครองยะลา รับคำฟ้องไว้พิจารณาแล้ว ฝ่ายปกครองทุกภาคส่วนจะให้ความร่วมมือจากในการปฏิบัติตามคำสั่งศาล แต่ต้องทำความเข้าใจให้แก่ประชาชนทราบว่า ศาลปกครองยะลาไม่ได้เข้าข้างฝ่ายปกครอง แต่จะพิจารณาพิพากษาคดีด้วยความเป็นกลาง ปราศจากอคติ และเกิดความยุติธรรม ส่วนปัญหาการบังคับคดีปกครองที่เอกชนเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษานั้น ก็ต้องขอความร่วมมือจากเจ้าพนักงานตำรวจเพื่อความปลอดภัย และท้ายที่สุด คำพิพากษาศาลปกครองที่จะสร้างความสมานฉันท์ได้นั้น อาจต้องใช้ข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาเข้าช่วย เพื่อให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติตามคำพิพากษาได้ชัดเจน บังคับได้เป็นรูปธรรม ไม่ขัดต่อศาสนา เชื้อชาติ วัฒนธรรม ค่านิยม ชุมชน อัตลักษณ์ทางสังคม ทศนคติ ของประชาชน ก็จะส่งเสริมให้ความสมานฉันท์เกิดขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้

บทที่ ๕

สรุป และข้อเสนอแนะ

สรุป

หลักนิติรัฐ เป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของรัฐเสรีประชาธิปไตย ถือกำเนิดขึ้นในช่วงศตวรรษที่ ๑๗ เพื่อจำกัดอำนาจของรัฐหรือผู้ปกครองให้อยู่ในขอบเขตของกฎหมาย เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจขององค์กรต่าง ๆ ของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด รัฐธรรมนูญของรัฐที่เป็นนิติรัฐ จึงต้องมีบทบัญญัติที่สำคัญในการรับรองสิทธิและเสรีภาพของราษฎร โดยรัฐจะต้องเคารพต่อสิทธิและเสรีภาพต่าง ๆ ของราษฎร และยอมตนให้อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอย่างเคร่งครัด และตราบไต่ที่กฎหมายยังใช้บังคับอยู่กฎหมายนั้นก็ผูกมัดรัฐอยู่เสมอ การที่รัฐจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของราษฎรได้ก็ต้องด้วยความยินยอมของราษฎรให้รัฐจำกัดสิทธิและเสรีภาพเอง รัฐที่เป็นนิติรัฐจึงเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของราษฎร นอกจากนั้น ความสัมพันธ์ในนิติรัฐไม่เฉพาะแต่ความสัมพันธ์ระหว่างราษฎรกับราษฎรเท่านั้นที่จะต้องเป็นความสัมพันธ์ภายใต้กฎหมาย ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐกับราษฎรก็ต้องเป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายด้วย หลักนิติรัฐจึงมีสาระสำคัญประกอบด้วย หลักการพื้นฐานในการประกันสิทธิและเสรีภาพของราษฎรอันเกิดจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของรัฐ และเมื่อรัฐก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นก็ต้องมีความรับผิดชอบ ส่วนวิธีการชดเชยค่าเสียหาย โดยหลักแล้วเมื่อเกิดความเสียหายขึ้น ผู้มีหน้าที่ชดเชยค่าเสียหาย ได้แก่ นิติบุคคลในกฎหมายมหาชนที่เป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการที่เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายนั้น และต้องมีความเชื่อมโยงกันโดยตรงระหว่างการดำเนินกิจการกับความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วย ส่วนกระบวนการชดเชยความเสียหายสิ่งแรกที่จะต้องพิจารณา คือ ลักษณะของความเสียหายที่เกิดขึ้นต้องเป็นความเสียหายโดยตรง อันหมายถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นต้องมีส่วนสัมพันธ์กับการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองโดยตรง และเป็นความเสียหายที่แน่นอน เป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้วเป็นปัจจุบัน และเป็นความเสียหายที่ทดแทนด้วยเงินได้ ในระยะหลังศาลปกครองฝรั่งเศสได้ให้การยอมรับถึงความเสียหายทางจิตใจด้วย เช่น ความเสียหายทางจิตใจของบิดาที่เกิดจากการตายของบุตรชายก่อนวัยอันควร เป็นความเสียหายที่อาจได้รับการชดเชยได้ ส่วนการคำนวณค่าชดเชยความเสียหาย จะต้องสอดคล้องกับความเสียหายที่เกิดขึ้น ส่วนวิธีคำนวณค่าชดเชยความเสียหายนั้น หากความเสียหายที่เกิดขึ้นกับบุคคล การคำนวณค่าชดเชยความเสียหายให้ถือเอาตามวันที่ศาลมีคำวินิจฉัย ส่วนความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพย์สินนั้น ให้คำนวณค่าชดเชยความเสียหายที่จะเริ่มนับจากวันที่มีความเสียหายเกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม หากปรากฏว่าการชดเชยความเสียหายไม่อาจทำได้โดยเร็ว ศาลก็สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงค่าเสียหายให้เหมาะสมได้ เมื่อศาลปกครองยะลาจัดตั้งขึ้นโดยมีเขตอำนาจใน ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ การดำเนินกระบวนการพิจารณาพิพากษาจึงต้องดำเนินการกระบวนการพิจารณาคดีที่อยู่ใน

อำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง อย่างไรก็ตาม ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจของรัฐที่เกี่ยวกับความมั่นคงใน ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ยังคงดำเนินอยู่ต่อเนื่อง และโดยที่การใช้อำนาจของรัฐที่เกี่ยวกับความมั่นคงดังกล่าวเกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้อำนาจของศาลปกครองตามหลักนิติรัฐ ดังนั้น การตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐในกรณีใดที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองยะลา จึงอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม

ลักษณะคดีพิพาทเกี่ยวกับความมั่นคงที่ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครองยะลาจึงได้แก่คดีดังต่อไปนี้

๑. คดีพิพาทอันเกิดจากการกระทำของฝ่ายทหารที่ก่อให้เกิดความเสียหายตามกฎหมายการศึกษ พ.ศ. ๒๕๕๗ จะฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายหรือค่าปรับจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารไม่ได้ตามมาตรา ๑๖ บุคคลหรือบริษัทใด ๆ จะร้องขอค่าเสียหายหรือค่าปรับอย่างหนึ่งอย่างใดแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารไม่ได้เลย เพราะอำนาจทั้งปวงที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารได้ปฏิบัติและดำเนินการตามกฎหมายการศึกษนี้ เป็นการสำหรับป้องกันพระมหากษัตริย์ ชาติ ศาสนา ด้วยกำลังทหารให้ดำรงคงอยู่ในความเจริญรุ่งเรืองเป็นอิสราภาพ และสงบเรียบร้อยปราศจากราชศัตรูภายนอกและภายใน ดังนั้น หากมีการประกาศใช้กฎหมายการศึกษแล้ว การกระทำทั้งปวงที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารได้ปฏิบัติและดำเนินการตามกฎหมายการศึกษจะไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองยะลา คดีพิพาทเหล่านี้ศาลปกครองยะลาต้องสั่งไม่รับคำฟ้องเนื่องจากไม่อยู่ในเขตอำนาจเท่านั้น แต่ความเสียหายนี้ต้องเกิดจากการกระทำตามกฎหมายการศึกษที่ให้อำนาจไว้เท่านั้น

๒. คดีพิพาทอันเกิดจากการดำเนินการเกี่ยวกับข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดดังกล่าว ดังนั้น คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำเฉพาะกรณีความชอบด้วยกฎหมายของข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำต่าง ๆ ศาลปกครองยะลาจะไม่มีอำนาจตรวจสอบ แต่ถ้าเป็นกรณีการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐแล้ว ศาลปกครองยะลาย่อมมีอำนาจตรวจสอบตามข้อยกเว้นของมาตราเดียวกัน ดังนั้น หากเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามพระราชกำหนดฯ แล้วก่อให้เกิดความเสียหายแล้ว ศาลปกครองยะลา่อมมีอำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นภายหลังการใช้อำนาจดังกล่าว

๓. ข้อพิพาทอันเกิดจากการดำเนินการใด ๆ ของ กอ.รมน. อันเนื่องมาจากข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามหมวดภารกิจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรตามมาตรา ๒๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ดังนั้น ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำใดๆ ของ กอ.รมน. จึงไม่อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองยะลา

อย่างไรก็ตาม หากข้อพิพาทใดที่ไม่ใช่ข้อพิพาทดังกล่าวทั้งสามประการนี้ และเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง ศาลปกครองยะลา่อมมีอำนาจตรวจสอบได้ และเยียวยาความเสียหายโดยการกำหนดค่าบังคับ จึงเป็นการยืนยันว่า ศาลปกครองยะลามีบทบาทในการสนับสนุนหลักความชอบด้วยกฎหมาย และสนับสนุนให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง นอกจากนี้ ศาลปกครองยะลาจะมีบทบาทในการสนับสนุนความมั่นคงสามจังหวัดชายแดนภาคใต้

เพียงใด นั้น หากเพียงพิจารณาว่า การสนับสนุนความมั่นคงแบบดั้งเดิม ซึ่งให้ความสำคัญเฉพาะเรื่องการสงครามและการทหารเพียงอย่างเดียว อาจทำให้พิจารณาได้แต่เพียงว่า ศาลปกครองยะลาไม่มีบทบาทในการสนับสนุนค่อนข้างน้อย นอกจากนี้ การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองตามกฎหมายทั้งสามฉบับและเป็นกรณีพิพาทดังกล่าวข้างต้น ก็จะมีลักษณะเป็นการกระทำของฝ่ายปกครองภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินที่ศาลปกครองยะลาไม่มีอำนาจตรวจสอบ

แต่ถ้าเป็นปัญหาเรื่องของความมั่นคงที่ขยายวงกว้างขวางขึ้นไปในมิติอื่น ๆ เช่น เศรษฐกิจ สังคม จิตวิทยา การเมืองและระบบราชการ ปัญหาสิ่งแวดล้อม ผู้ลี้ภัยที่ไม่พึงประสงค์ ฯลฯ ที่อาจส่งผลกระทบต่อความขัดแย้งในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ดังนั้น การมีระบบการเมืองและระบบราชการที่มั่นคง การส่งเสริมให้มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจให้มีการเจริญเติบโตสูง มีอัตราการส่งออกสูง ประชาชนมีรายได้ต่อหัวสูง และความมั่นคงทางสังคม หมายถึง คุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน โดยได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึง มีระบบสาธารณสุขที่ดี ปลอดภัยไร้ไข้เจ็บ และมีความอยู่ดีกินดี ฯลฯ ศาลปกครองยะลาจะมีบทบาทในการสนับสนุนความมั่นคงสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้ ตามที่ได้ศึกษา ในบทที่ ๓ จะเห็นได้ว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาถึงความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งที่ให้สิทธิประโยชน์แก่ข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งส่งผลกระทบต่อขวัญและกำลังใจต่อเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับความมั่นคง และเพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายให้คำสั่งนั้นสิ้นผล ส่งเสริมให้หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติเพื่อให้มีการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะด้านต่ำ ๆ รวมทั้งเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับความมั่นคงแก่ผู้เสียหาย หรือครอบครัวของผู้เสียหาย การพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองซึ่งส่วนมากเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคที่ประชาชนสามารถเข้าใช้ประโยชน์ได้ทั่วไป ดังนั้น คดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ส่วนมากจึงเป็นคดีเกี่ยวกับประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือเป็นคดีที่มุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง เพื่อสนับสนุนให้เกิดความมั่นคงทางด้านต่าง ๆ ในหลายด้าน

ส่วนปัญหาเกี่ยวกับการใช้ภาษาในการฟ้องคดีของประชาชนในเขตพื้นที่ศาลปกครองยะลานั้น แม้กฎหมายและระเบียบจะกำหนดให้คำฟ้องหรือเอกสารต่าง ๆ ให้ทำเป็นภาษาไทยก็ตาม แต่เจ้าหน้าที่ให้คำแนะนำควรทราบภาษามลายูหรือภาษายาวีด้วย เพื่อที่จะได้สื่อสารกับประชาชนที่ไม่ทราบภาษาไทยได้ การแนะนำให้ประชาชนทราบถึงสิทธิหน้าที่ก่อนฟ้องคดีและเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม รวมถึงการส่งเสริมให้มีการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่รวดเร็ว และเป็นธรรม จึงเป็นหน้าที่และภารกิจของศาลปกครองยะลาที่จะต้องสร้างความมั่นใจให้กับประชาชนว่า ศาลปกครองยะลาเป็นที่พึ่งของประชาชนได้ ดังนั้น ควรส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ให้คำแนะนำสามารถแนะนำประชาชนได้ว่า เรื่องที่นำมาปรึกษาเป็นคดีปกครองหรือไม่ อยู่ในเงื่อนไขที่สมควรที่ศาลจะรับคำฟ้องไว้หรือไม่ ต้องดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนก่อนฟ้องคดีหรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อให้โอกาสประชาชนที่ประสงค์จะยื่นฟ้องคดีได้ยื่นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วนซึ่งศาลสามารถรับไว้พิจารณาพิพากษาได้ และเมื่อศาลปกครองยะลาได้รับคำฟ้องไว้พิจารณาแล้ว ฝ่ายปกครองทุกภาคส่วนจะให้ความร่วมมือจากในการปฏิบัติตามคำสั่งศาล แต่ต้องทำความเข้าใจให้แก่ประชาชนทราบว่า

ศาลปกครองยะลาไม่ได้เข้าข้างฝ่ายปกครอง แต่จะพิจารณาพิพากษาคดีด้วยความเป็นกลาง ปราศจากอคติ และเกิดความยุติธรรม ส่วนปัญหาการบังคับคดีปกครองที่เอกชนเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษานั้น ก็ต้องขอความร่วมมือจากเจ้าพนักงานตำรวจเพื่อความปลอดภัย และท้ายที่สุด คำพิพากษาศาลปกครองที่จะสร้างความสมานฉันท์ได้นั้น อาจต้องใช้ข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทาง หรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาเข้าช่วย เพื่อให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติตามคำพิพากษาได้ชัดเจน บังคับได้เป็นรูปธรรม ไม่ขัดต่อศาสนา เชื้อชาติ วัฒนธรรม ค่านิยม ชุมชน อัตลักษณ์ทางสังคม ทัศนคติ ของประชาชน ก็จะส่งเสริมให้ความสมานฉันท์เกิดขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ดังนั้น ศาลปกครองยะลาจึงมีบทบาทในการสนับสนุนหลักความชอบด้วยกฎหมาย สนับสนุนให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง และมีบทบาทในการสนับสนุนความมั่นคงสามจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างเป็นรูปธรรม

ข้อเสนอแนะ

๑. ในการสร้างความเข้าใจระหว่างประชาชนในพื้นที่นั้น ศาลปกครองยะลาอาจส่งเจ้าหน้าที่เข้าร่วมโครงการจังหวัดเคลื่อนที่เพื่อเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับศาลปกครองยะลา ตุลาการศาลปกครองยะลาอาจร่วมสนทนากับสถานีวิทยุชุมชน จัดโครงการอบรมโครงการเผยแพร่ความรู้ในหัวข้อกฎหมาย กฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กฎหมายข้อมูลข่าวสารของทางราชการ จัดโครงการอบรมโครงการเผยแพร่ความรู้ในหัวข้อแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองกับการปฏิบัติตามคำบังคับ ดังเช่นที่ศาลปกครองชั้นต้นอื่นจัดขึ้น นอกจากนี้ ควรเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ทางวิทยุชุมชน และหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นภาษามลายูหรือยาวิ ถึงสิทธิหน้าที่ก่อนการฟ้องคดีปกครอง เพื่อให้ประชาชนทราบถึงเขตอำนาจศาล และเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง เพื่อให้ประชาชนทราบว่าเมื่อองค์กรตุลาการที่อำนวยความสะดวกยุติธรรมทางด้านปกครองซึ่งทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพแล้ว

๒. ในการสร้างความเข้าใจและความร่วมมือระหว่างฝ่ายปกครองทุกภาคส่วนนั้น ผู้บริหารศาลปกครองยะลาควรหารือข้อราชการกับผู้บริหาร เพื่อทราบปัญหาที่ละเอียดอ่อนในพื้นที่ เช่น แม่ทัพภาคที่ ๔ ส่วนหน้า เลขาธิการศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (เลขาธิการศอ.บต.) ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด เป็นต้น เพื่อความร่วมมืออันดีในการปฏิบัติหน้าที่ของศาลปกครองยะลา และยังสามารถขอความช่วยเหลือด้านกำลังพลในการคุ้มครองความปลอดภัยแก่บุคลากรศาลปกครองยะลาอีกด้วย

๓. ในการมอบหมายให้เจ้าหน้าที่สนับสนุนงานศาลเพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำ ควรมีเจ้าหน้าที่ที่ทราบภาษามลายูหรือยาวิ และกฎหมายอิสลามในระดับอ่านออกเขียนได้ ไว้คอยให้บริการประชาชน หากไม่มีข้าราชการ สำนักงานศาลปกครองยะลา ก็ควรจ้างพนักงานศาลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวไว้ เพื่อสื่อสารกับประชาชนที่ไม่สามารถพูด อ่าน เขียนภาษาไทยได้ เพื่อที่จะได้แนะนำช่วยเหลือประชาชนได้

๔. ควรพัฒนาให้เจ้าหน้าที่สนับสนุนงานศาลเพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำ ให้มีความรู้ในด้านคดีปกครองอย่างรอบด้าน และสามารถแนะนำในเรื่องเขตอำนาจศาลและเงื่อนไข การฟ้องคดีได้อย่างถูกต้อง เช่น ต้องดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายก่อนฟ้องคดีหรือไม่ หรือ ต้องฟ้องคดีภายในระยะเวลาเท่าใด เป็นต้น

๕. ศาลปกครองยะลาควรไต่สวน แสวงหาข้อเท็จจริงในคดีให้มากขึ้น เพื่อให้มี พยานหลักฐานที่ชัดเจน และเป็นหลักประกันในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม เพื่อให้การพิพากษา คดีเกิดความเป็นธรรมมากที่สุด รวมทั้งทำให้สร้างความใกล้ชิดกันระหว่างประชาชนกับศาลปกครอง ที่จะส่งผลในทางจิตวิทยาในการให้ความเชื่อมั่นไว้วางใจศาลปกครองมากขึ้น

๖. ควรชักจูงความเข้าใจกันระหว่างศาลปกครองยะลา ว่าคดีประเภทใดที่ไม่อยู่ใน อำนาจศาลปกครองยะลา รวมทั้งให้เจ้าหน้าที่สนับสนุนงานศาลเพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำ มีความรู้เกี่ยวกับเขตอำนาจศาลยุติธรรม หรือมีความรู้เกี่ยวกับองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจอื่น เพื่อที่จะแนะนำให้ประชาชนได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพมากขึ้น

๗. ศาลปกครองยะลาควรระมัดระวังในการทำคำสั่งหรือคำพิพากษาชี้ขาดคดีด้วยความ เป็นกลาง ปราศจากอคติ หากมีความจำเป็นเพื่อให้เกิดความสมานฉันท์ในการปฏิบัติตามคำพิพากษา ศาลควรจัดทำคำพิพากษาโดยใช้ข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไป ตามคำพิพากษา เพื่อให้ฝ่ายปกครองมีวิธีการปฏิบัติตามคำพิพากษาได้ชัดเจน เป็นรูปธรรม ไม่ขัดต่อ ศาสนา เชื้อชาติ วัฒนธรรม ค่านิยม ชุมชน อัตลักษณ์ทางสังคม ทศนคติของประชาชน และเมื่อเป็น ข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา จึงมิใช่เรื่องการพิพากษา เกินคำขอ ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงเฉพาะเรื่อง นอกจากนี้ คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง ยะลาต้องคำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชน การเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมี ประสิทธิภาพและคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศในด้านต่าง ๆ ก็จะส่งเสริมให้ความสมานฉันท์เกิดขึ้นในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- ขวัญชัย สันตสว่าง. กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๒.
- จิรนิติ หะวานนท์. กฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, ๒๕๕๒.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๕๓.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๕๗.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๕๗.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี. กรุงเทพฯ : นิติธรรม, ๒๕๓๘.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, ๒๕๕๒.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. ที่มาของกฎหมายมหาชนและหลักความชอบด้วยกฎหมาย คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, ๒๕๕๗.
- ประดิษฐ์ สุนทรารุณ, พลโท. กระบวนการยุติธรรมทหาร. พระนคร : โรงพิมพ์กรมแผนที่ทหาร, ๒๕๑๕.
- มยุรี อนุมานราชธน. นโยบายสาธารณะ : แนวความคิด กระบวนการ และการวิเคราะห์. เชียงใหม่ : คณินิจการพิมพ์, ๒๕๔๗.
- ฤทัย หงส์ศิริ. นิติกรรมทางปกครอง. คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, ๒๕๕๕.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง หลักการพื้นฐานในกฎหมายปกครอง และการกระทำทางปกครอง. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๕๙.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๕๓.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๕๐.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. กฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, ๒๕๕๒.
- วิโรจ นาคชาตรี. ปรัชญาว่าด้วยความมั่นคงของชาติ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๐.

วิษณุ วรรณุญ และคณะ. ตำรากฎหมายปกครอง ว่าด้วยกฎหมายปกครองทั่วไป. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ๒๕๕๑.

วิษณุ เครืองาม. เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๒๖.

หยุด แสงอุทัย. คำบรรยายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์, ๒๕๒๖.

อิสสระ นิตินันท์ประภาศ. กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๒๗.

วารสารและหนังสือพิมพ์

ธีระ สุธีวรังกูร. “การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรอง”. วารสารนิติศาสตร์. ปีที่ ๒๙ (ฉบับที่ ๔), ๒๕๔๒. หน้า ๕๘๐.

ประยูร กาญจนกุล. “นิติรัฐ”. รพี ๒๖. ๒๕๒๖ : หน้า ๒๐.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. “หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม”. รัฐศาสตร์สาร. ๒๕๕๒ : หน้า ๑๘๖-๑๘๙.

วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย เอกสารวิจัย

ทรงศักดิ์ รักศักดิ์สกุล. “การควบคุมฝ่ายปกครองในสถานการณ์ฉุกเฉิน”. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์ มหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๐.

ศรัรัตน์ งามนิสัย. “หลักความพอสมควรแก่เหตุ : พัฒนาการและการปรับใช้ในระบบกฎหมายไทย”. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๐.

บรรยาย ปาฐกถา

วรเจตน์ ภาคีรัตน์, รองศาสตราจารย์. บรรยายเรื่อง “ปัญหาเขตอำนาจศาล : ศาลปกครองกับศาลยุติธรรม” การถอดเทปบันทึกเสียง การสัมมนาทางวิชาการ. ณ ห้องประชุมจิตติ ดิงศภัทย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพมหานคร. ๑๙กรกฎาคม ๒๕๔๓

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, อธิบดีศาลปกครองกลาง. บรรยายเรื่อง “การกระทำทางปกครอง”. เอกสารประกอบการอบรมหลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับต้น รุ่นที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๔๓. ณ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กรุงเทพมหานคร. ๒๕ มกราคม ๒๕๔๓.

กฎหมาย

- “ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๓๗/๒๕๕๗ เรื่อง ความผิดที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลทหาร ลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ ๑๓๑ ตอนพิเศษ ๙๒ ง, ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๗, หน้า ๓.
- “ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๓๘/๒๕๕๗ เรื่อง คดีที่ประกอบด้วยการกระทำหลายอย่างเกี่ยวโยงกันให้อยู่ในอำนาจของศาลทหาร ลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ ๑๓๑ ตอนพิเศษ ๙๒ ง, ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๗, หน้า ๔.
- “ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๕๐/๒๕๕๗ เรื่อง ให้ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิด ที่ใช้เฉพาะแต่การสงคราม ลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๓๑ ตอนพิเศษ ๑๐๐ ง, ๕ มิถุนายน ๒๕๕๗, หน้า ๒.
- “ประมวลกฎหมายอาญา”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ ๗๓ ตอนที่ ๙๕ ฉบับพิเศษ, ๑๕ พฤศจิกายน ๒๔๙๙, หน้า ๑.
- “พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๒๘”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ ๑๒๒ ตอนที่ ๕๘ ก, ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๘, หน้า ๑.
- “พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ. ๒๔๕๗”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ ๓๑, ๑๓ กันยายน ๒๔๕๗, หน้า ๓๘๘.
- “พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.๒๕๕๑”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ ๑๒๕ ตอนที่ ๓๙ ก, ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑, หน้า ๓๓.
- “พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ ๑๑๖ ตอนที่ ๙๔ ก,๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๒, หน้า ๑.
- “พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๙๘”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ ๗๒ตอนที่ ๘๓,๑๘ ตุลาคม ๒๔๙๘, หน้า ๑๔๑๕.
- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ ๑๓๔ ตอนที่ ๔๐ ก, ๖ เมษายน ๒๕๖๐, หน้า ๑.
- “ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๑๑๒ ก, ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๒, หน้า ๗.

เอกสารไม่ตีพิมพ์

ประยูร กาญจนดุล. “กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ”. แผ่นปลิวคำบรรยายเป็นเล่ม. คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ๒๕๒๔.

ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

ปาลีรัฐ ศรีวรรณพฤษ. “สถานการณ์ที่ไม่ปกติ”(lescirconstancesexceptionnelles) ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส. เข้าถึงได้จาก <http://www.pub-aw.net/publaw/view.aspx?id=1816>. ๒๕๖๐

ปิยบุตร แสงกนกกุล. “บทวิเคราะห์ พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘” เข้าถึงได้จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?PublawIDs=886> ๒๕๖๐

พนารัช ปรีดากรณ์. บทความพิเศษ เรื่อง ความมั่นคงแห่งชาติ. ศูนย์ข้อมูลข่าวสารอาเซียน เข้าถึงได้จาก http://www.asean thai.net/ewt_news.php?nid=3166 & filename=index ๒๕๖๐

โกคิน พลกุล. คำอธิบายเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง. เข้าถึงได้จาก <http://www.pub-law.net/> ปี ๒๕๖๐

ภาษาต่างประเทศ

AlbertBleckmann. *Staatsrech–Staatsorganisationsrecht*. 4 Aufl.,CarlHeymannsVerlag 1997.

AndreDEMICHEL. *Ledroitadministratif:Essaidereflexiontheorique*.Paris,L.G.D.J., 1978.

AndredeLAUBADERE, Jean-ClaudeVENEZIAetYvesGAUDEMET.*Droitadministratif*. Paris:L.G.D.J. 17^eedition. 2002.

ClaudeduPASQUIER.

Introductionalatheoriegeneraleetalaphilosophiedudroit.Neuchatel, Delachaux&Niestle. 1979.

Durig/Maunz. *Grundgesetz–Kommentar*. BandI Art. 1-13. Muenchen. 1998.

HartmutMaurer.*Allgemeines Verwaltungrecht*.๘ Aufl., Muenchen 1992.

MaxGounelle. *Introductionaudroitpublic:Institutions,Fondements*. Paris:Monchrestien. 1989.

MichelSTASSINOPOULOS.*Traitédesactesadministratifs*.Paris. L.G.D.J. 1973.

PhilippeGEORGESetGuySIAT. *Droitpublic*.Paris:Sirey, 13^eedition. 2002.

Pierre-LaurentFRIER. *Precisdedroitadministratif*. Paris:Montchrestien.๒๐๐๑.

ReneChapus. *Droitadministrativegeneral*. T1. Montchrestien. 2001.

ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ	นายฉัตรชัย นิติกักดิ์
วัน เดือน ปีเกิด	14 กันยายน 2506
การศึกษา	- นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับสอง) มหาวิทยาลัยรามคำแหง - นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายมหาชน) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย - รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การปกครอง) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ประวัติการทำงานโดยย่อ	- เคยรับราชการตำรวจ 14 ปี ตำแหน่ง อาจารย์ประจำภาควิชากฎหมายปกครองฯ กองบังคับการวิชาการ โรงเรียนนายร้อยตำรวจ - ตุลาการศาลปกครองพิษณุโลก - ตุลาการศาลปกครองเชียงใหม่ - ตุลาการศาลปกครองกลาง - ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองอุบลราชธานี
ตำแหน่งปัจจุบัน	ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองกลาง

สรุปย่อ

ลักษณะวิชา การเมือง

เรื่อง บทบาทของศาลปกครองยะลาในการสนับสนุนความมั่นคงสามจังหวัด
ชายแดนภาคใต้
ผู้วิจัย นายฉัตรชัย นิตินันท์ หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 59
ตำแหน่ง ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองกลาง

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จากสภาพปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งทวีความรุนแรงและเกิดขึ้นมาอย่างยาวนาน มีความซับซ้อน ละเอียดอ่อน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องอัตลักษณ์ชาติพันธุ์มลายู ศาสนาอิสลาม และประวัติศาสตร์รัฐปัตตานี โดยมีคนกลุ่มหนึ่งต้องการแบ่งแยกดินแดนจึงได้นำเงื่อนไขดังกล่าวมาขยายผลในการใช้ความรุนแรง ทำให้เกิดบรรยากาศความกลัว ความไม่เชื่อมั่นในการบริหารประเทศตามหลักนิติธรรม การทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐขยายตัวออกไปทุกระดับ ส่งผลให้เกิดความไม่เชื่อมั่นและไว้วางใจรัฐเพิ่มมากขึ้น เมื่อประเทศไทยได้จัดตั้งศาลปกครองขึ้น มาตรา 94 (9) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีศาลปกครองยะลา โดยมีเขตอำนาจตลอดท้องที่จังหวัดนราธิวาส จังหวัดปัตตานีและจังหวัดยะลา เมื่อศาลปกครองยะลาเริ่มได้เปิดทำการ ศาลปกครองสงขลาจึงรับผิดชอบคดีที่เกิดขึ้นในสามจังหวัดดังกล่าวไว้พิจารณา และเมื่อศาลปกครองยะลาเปิดทำการแล้วจะมีส่วนสนับสนุนการแก้ไขปัญหาความมั่นคงในจังหวัดชายแดนภาคใต้เพียงใดนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่าเป็นเรื่องที่น่าสนใจ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาถึงแนวคิดเกี่ยวกับหลักพื้นฐานของรัฐเสรีประชาธิปไตย หลักนิติรัฐ และการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองและเยียวยาความเสียหายโดยองค์กรตุลาการเพื่อศึกษาปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลปกครองยะลา หลักความมั่นคงของรัฐ การกระทำของฝ่ายปกครองภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉิน และปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และเพื่อศึกษาเกี่ยวกับวิธีการที่ศาลปกครองยะลาส่งเสริมการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และสนับสนุนความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้

ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษานี้จะมุ่งเน้นศึกษาวิเคราะห์เขตอำนาจศาลปกครองยะลาในประเด็นเรื่อง การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง รวมถึงวิธีการที่ศาลปกครองยะลา ใช้ในการส่งเสริมการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ส่งผลให้ศาลปกครองยะลามีบทบาท ในการสนับสนุนความมั่นคงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ว่ามีขอบเขตเพียงใด

วิธีดำเนินการวิจัย

เน้นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก เช่น หนังสือ วารสาร บทความ วิทยานิพนธ์ รวมถึงคำวินิจฉัยของศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ และศาลยุติธรรม ตลอดจน ความเห็นของนักนิติศาสตร์ นอกจากนี้ จะทำการวิจัยสนาม (Field Research) โดยผู้ศึกษาจะทำการ สัมภาษณ์แม่ทัพภาคที่ 4 ส่วนหน้า และผู้อำนวยการศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ เกี่ยวกับปัญหาความมั่นคงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อนำมาวิเคราะห์ในการแก้ปัญหาในส่วนของ การสนับสนุนปัญหาความมั่นคง ให้เห็นสภาพปัญหาและข้อเสนอแนะ

ผลการวิจัย

จากการศึกษาพบว่า หลักนิติรัฐเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของรัฐเสรีประชาธิปไตย เพื่อจำกัดอำนาจของรัฐหรือผู้ปกครองให้อยู่ในขอบเขตของกฎหมาย เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิ เสรีภาพจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจขององค์กรต่างๆ ของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด หลักการ กระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายเป็นหลักการที่สำคัญ แต่ก็มีข้อยกเว้น ได้แก่ (1) การกระทำของรัฐบาล (2) สถานการณ์สงคราม หรือสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งถือว่าไม่เป็นการกระทำทางปกครองเมื่อศาลปกครองยะลาจัดตั้งขึ้นโดยมีเขตอำนาจในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ การดำเนินกระบวนการพิจารณาพิพากษาจึงต้องดำเนินกระบวนการคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณา พิพากษาของศาลปกครอง อย่างไรก็ตาม ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจของรัฐที่เกี่ยวกับความมั่นคงใน สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ยังคงดำเนินอยู่ต่อเนื่อง แต่ศาลปกครองยะลาไม่ใช้อำนาจที่ ไม่สามารถตรวจสอบการกระทำตามมาตรา 16 ของกฎอัยการศึก มาตรา 11 แห่งพระราชกำหนด การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และมาตรา 23 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 แต่ถ้าข้อพิพาทใดที่ไม่ใช่ข้อพิพาทดังกล่าว ทั้งสามประการนี้ และเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง ศาลปกครองยะลาจะมีอำนาจตรวจสอบ และ เยียวยาความเสียหาย โดยการกำหนดค่าบังคับ ซึ่งคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของ ศาลปกครอง ส่วนมากเป็นคดีเกี่ยวกับประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือเป็นคดีที่มุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ จากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง ดังนั้น ศาลปกครองยะลาจึงมีบทบาทในการสนับสนุน ความมั่นคงสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้อย่างเป็นรูปธรรม และมีบทบาทในการสนับสนุนหลัก ความชอบด้วยกฎหมาย สนับสนุนให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง นอกจากนี้ ศาลปกครองยะลาจะมีบทบาทในการสนับสนุนความมั่นคงสามจังหวัดชายแดนภาคใต้เพียงใดนั้น

หากเพียงพิจารณาว่า การสนับสนุนความมั่นคงแบบดั้งเดิมซึ่งให้ความสำคัญเฉพาะเรื่องการสงคราม และการทหารเพียงอย่างเดียวจะเป็นเรื่องที่ศาลปกครองยะลา มีบทบาทในการสนับสนุนค่อนข้างน้อย แต่ถ้าเป็นปัญหาเรื่องของความมั่นคงที่ขยายวงกว้างขวางขึ้นไปในมิติอื่น ๆ เช่น เศรษฐกิจ สังคมจิตวิทยา การเมือง และระบบราชการ ปัญหาสิ่งแวดล้อม ผู้ลี้ภัยที่ไม่พึงประสงค์ ฯลฯ ที่อาจส่งผลกระทบต่อความขัดแย้งในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ดังนั้น การมีระบบการเมืองและระบบราชการที่มั่นคง การส่งเสริมให้มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจให้มีการเจริญเติบโตสูง มีอัตราการส่งออกสูง ประชาชนมีรายได้ต่อหัวสูง และความมั่นคงทางสังคม หมายถึง คุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน โดยได้รับการศึกษา อย่างทั่วถึง มีระบบสาธารณสุขที่ดี ปลอดภัยใช้เจ็บ และมีความอยู่ดีกินดี ฯลฯ ศาลปกครองยะลาจะมีบทบาทในการสนับสนุนความมั่นคงสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้ ศาลปกครอง มีอำนาจพิจารณาถึงความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งที่ให้สิทธิประโยชน์แก่ข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งส่งผลกระทบต่อขวัญและกำลังใจต่อเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับความมั่นคง และเพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายให้คำสั่งนั้นสิ้นผล ส่งเสริมให้หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ เพื่อให้มีการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ รวมทั้งเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับความมั่นคงแก่ผู้เสียหาย หรือครอบครัวของผู้เสียหาย การพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ซึ่งส่วนมากเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคที่ประชาชนสามารถเข้าใช้ประโยชน์ได้ทั่วไป ดังนั้น คดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองส่วนมากจึงเป็นคดีเกี่ยวกับประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือเป็นคดีที่มุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง เพื่อสนับสนุนให้เกิดความมั่นคงทางด้านต่าง ๆ ในหลายด้าน

ข้อเสนอแนะ

ควรส่งเสริมให้มีการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับศาลปกครองยะลา ผู้บริหารศาลปกครองยะลาควรหารือข้อราชการกับผู้บริหารเพื่อทราบปัญหาที่ละเอียดอ่อนในพื้นที่ ควรมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ที่สนับสนุนงานศาลเพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำและควรเป็นเจ้าหน้าที่ที่ทราบภาษามลายูหรือภาษาฮาวิ และกฎหมายอิสลามไว้คอยให้บริการประชาชน เพื่อที่จะได้สื่อสารกับประชาชนที่ไม่ทราบภาษาไทยได้ ควรแนะนำให้ประชาชนทราบถึงสิทธิหน้าที่ก่อนฟ้องคดี และเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม และพัฒนาให้เจ้าหน้าที่ทำหน้าที่ที่มีความรู้ในด้านคดีปกครองอย่างรอบด้าน และสามารถแนะนำในเรื่องเขตอำนาจศาล และเงื่อนไขการฟ้องคดีได้อย่างถูกต้อง เช่น ต้องดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายก่อนฟ้องคดีหรือไม่ หรือต้องฟ้องคดีภายในระยะเวลาเท่าใด เป็นต้น รวมทั้งแนะนำว่าคดีประเภทใดที่ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครองยะลา สามารถแนะนำเกี่ยวกับข้อพิพาทที่อยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรมหรือองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจองค์กรอื่น เพื่อให้ประชาชนได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพมากขึ้น นอกจากนี้ ศาลปกครองยะลาควรไต่สวน แสวงหาข้อเท็จจริงในคดี เพื่อให้มีพยานหลักฐานที่ชัดเจน และเป็นหลักประกันในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ส่งผลให้การพิพากษาคดีเกิดความเป็นธรรมมากที่สุด รวมทั้งสร้างความเชื่อมั่นไว้วางใจต่อศาลปกครอง ประการที่สำคัญ ศาลปกครองยะลาควรระมัดระวังในการทำคำพิพากษา

หรือคำสั่งชี้ขาดคดีด้วยความเป็นกลาง ปราศจากอคติลำเอียง หากจำเป็นเพื่อให้เกิดความสมานฉันท์ ในการปฏิบัติตามคำพิพากษา และควรใช้ข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา เพื่อให้ฝ่ายปกครองมีวิธีการปฏิบัติตามคำพิพากษาได้ชัดเจน เป็นรูปธรรม ไม่ขัดต่อ ศาสนา เชื้อชาติ วัฒนธรรม ค่านิยม ชุมชน อัตลักษณ์ทางสังคม ทักษะคติของประชาชน และ เมื่อเป็นข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา จึงมิใช่เรื่อง การพิพากษาเกินคำขอ ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงเฉพาะเรื่อง โดยคำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชน การเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพและคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ยุทธศาสตร์ชาติ และแผนการปฏิรูปประเทศในด้านต่าง ๆ ก็จะเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิด ความมั่นคงในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ